


3 1761 11764454 2





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117644542>

CAI
IS
- A56

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1988

Canada



Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1988

Canada



Cat. No. IN-1988

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications

Printing: MOM Printing

Copies available from the Director, Communications and Public Affairs



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Superintendent

Surintendant

Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's first annual report.

The report covers the period from July 1987, when the Office of the Superintendent of Financial Institutions was established, to August 1988. It thus provides an overview of the new organization and gives us the opportunity to report on current developments and events.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie

Ottawa, October 1988

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

100 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1P 6K1
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

In Toronto

Executive Offices
150 York Street
8th Floor, Suite 812
Toronto, Ontario
M5H 3S5
(416) 973-6662
(Fax: 416-973-7021)

Regional Office

University Avenue
Toronto, Ontario
M5S 1A5
(416) 973-2101
(Fax: 416-973-8966)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent
Deputy Superintendent,
Insurance and Pensions
Deputy Superintendent,
Regulatory Policy, Planning
and Resources
Deputy Superintendent,
Deposit-Taking Institutions
Executive Director
Senior Legal Counsel
Director, Communications and
Public Affairs

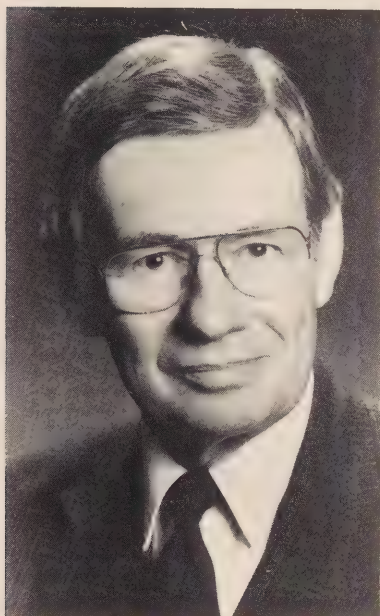
Michael A. Mackenzie
Robert M. Hammond

Suzanne Labarge

Donald M. Macpherson

Robert M. Emond
Ursula Menke
Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent



Over the past year, there have been many changes in Canada's financial sector. These changes have had a significant impact on Canadian financial markets and have brought with them new challenges and opportunities for our financial institutions. It is now of critical importance that our financial institutions be able to adapt readily to changing circumstances so that they can compete strongly in global markets. By and large, they have met the challenge because they are managed competently and with integrity.

The pace of change in the financial services sector is not likely to diminish. In the past year alone we have seen banks acquire securities subsidiaries, trust companies increase their competition for deposits, life insurance companies bring in new products, property and casualty insurance companies address concerns about their strength, and more attention paid to the adequacy of pension plans. Although the market meltdown in October '87 affected the bottom lines of financial institutions, it did not materially affect their long-term health. This fact on its own indicates the degree to which Canadian companies have succeeded in dealing with adversity.

The function of our Office — and of all regulators and supervisors of financial institutions — is to do whatever we can to ensure the safety of our institutions as they face the challenge of all these changes.

As change affects financial institutions, so it also affects the way we operate. Our Office must constantly examine and evaluate the impact of all this change on our operations and adapt as necessary. We must work continuously to streamline and strengthen the functions of overseeing the financial services sector. My Office and our provincial and international counterparts need to work closely together to improve the protection afforded to Canadians who have entrusted their money to our institutions. I am pleased with the improvements that have occurred so far and look forward to more in the coming year.

I remain convinced that the most effective regime for the future is one that places a strong reliance on self-governance coupled with an effective government supervisory mechanism designed to detect problems before they become critical and lead to failure. Any failure of a financial institution or pension plan brings with it such hardships for those affected that every effort must and will be made to avoid such an event. I am confident that the changes introduced to date go a long way to guarding against the possibility of failure.

I want to express my sincere appreciation to my provincial counterparts, the institutions and their associations, my colleagues at the international level and, most particularly, my staff for their support and encouragement over the past year. I look forward to the future with confidence.

Contents

Letter of Transmittal	iii
How to Contact the Superintendent's Office	iv
Executive Committee	iv
A Message from the Superintendent	v
Setting the Scene for Change	1
<i>New Directions for the Financial Sector</i>	1
<i>Establishing the Superintendent's Office</i>	1
The Superintendent's Mandate and Mission	2
The Challenge of Change	4
<i>Assessing Today's Environment</i>	4
<i>Ensuring a Sound System in Today's Environment</i>	4
<i>The Role of Regulation and Supervision</i>	5
Organizing to Meet the Challenge	7
<i>Regulatory Policy, Planning and Resources</i>	8
<i>Deposit-Taking Institutions</i>	9
<i>Insurance and Pensions</i>	9
<i>Management Services</i>	10
<i>Executive Committee</i>	10
<i>Financial Institutions Supervisory Committee</i>	10
<i>Making the Best Use of People</i>	10
Federally Regulated Financial Institutions and the Office's Role in Supervision	11
<i>Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies</i>	11
Life Insurance Companies	11
Property and Casualty Companies	11
New Section 103 Requirements	12
Fraternal Benefit Societies	12
Examinations of Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies	12
<i>Pension Plans</i>	13
Examinations of Pension Plans	13
<i>Trust and Loan Companies</i>	13
<i>Investment Companies</i>	14
<i>Co-operative Credit Associations</i>	14
Examinations of Trust and Loan Companies	14
<i>Chartered Banks</i>	14
Bank Examinations	15

The Year in Review — Developments and Action in 1987-88	16
<i>Developments Affecting All Financial Industries</i>	16
Meltdown Monday	16
Federally Regulated Financial Institutions	
Acquire Securities Dealers	16
Participation in CICA Activities	17
<i>Developments Affecting Deposit-Taking Institutions</i>	17
Lesser Developed Country Debt – a Continuing Problem	17
Changes in Loan Loss Accounting	17
Bank for International Settlements –	
Capital Convergence	17
A Framework for Conducting Examinations	
of Deposit-Taking Institutions	18
Service Charges	18
<i>Developments Affecting the Insurance Industry,</i>	
<i>Pension Plans, and Actuarial Matters</i>	18
Reinsurance Regulations	18
Insurance Compensation Plans	19
Capital Adequacy Rules for	
Life Insurance Companies	19
Communications with Boards of Directors	
of Insurance Companies	19
Actuarial Developments in the Property	
and Casualty Insurance Division	20
Actuarial Services	20
Looking to the Future	21

Setting the Scene for Change

The intent of the New Directions policy was to provide a framework for an effective, dynamic and sound financial system to contribute to economic renewal.

In 1984 the government stated its intention to undertake a comprehensive review of Canada's financial system. At home and abroad, the pace of change and growth in the financial marketplace was accelerating. There were new participants, new products, more competition, massive increases in the volume of transactions — all made possible by advancements in technology. The long-established space between the “four pillars” of the financial system — banks, the trust business, insurance, securities — was closing, with or without changes in laws. Players in both domestic and international markets were getting bigger; the demand for “the level playing field” was on the rise.

New Directions for the Financial Sector

Committing itself to meeting the challenge of change, the government set out broad proposals in 1985 and, after extensive consultation, a policy paper, *New Directions for the Financial Sector*, was published in December 1986. The intent of the *New Directions* policy was to provide a framework for an effective, dynamic and sound financial system to contribute to economic renewal and to benefit all Canadians.

The government wanted to promote competition, innovation and efficiency, expand the options available to customers in the marketplace and broaden the sources of credit available to individuals and business. And it wanted to ensure that Canada's banks, trust and loan companies and insurance companies would have the flexibility necessary to integrate financial services and to compete in response to emerging trends in the financial sector. The government also wanted to improve customer protection, control self-dealing, and guard against abuses in general.

Accompanying the acknowledged need for more flexibility was a recognition that a strong, co-

ordinated, comprehensive approach to regulation and supervision is essential to ensuring the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

Establishing the Superintendent's Office

One of the key elements of the *New Directions* policy was the decision to bring together into one organization the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks. The Office of the Superintendent of Insurance, which subsequently became the Department of Insurance, was responsible for overseeing federally licensed life insurance companies, property and casualty insurance companies, trust and loan companies and pension plans and for providing actuarial services to the government. It had been set up near the end of the 19th century partly in response to problems in the insurance industry. The Office of the Inspector General of Banks, responsible for regulating Canada's chartered banks, had come into being in 1925 after the Home Bank failed. The failure of two Canadian banks in the mid-1980s and the subsequent enquiry into these failures by the Honourable Willard Z. Estey further highlighted the need to ensure a sound approach to handling the risks associated with the financial marketplace.

With a view to ensuring a strong supervisory activity and a modern regulatory framework for Canada's financial system, and acting on the Estey Enquiry recommendations, the government introduced Bill C-42 and Bill C-56. With the proclamation of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act* on 2 July 1987, the Office of the Superintendent of Financial Institutions was established and the powers for supervising federally regulated financial institutions were broadened. And, unique to Canada, the legislation provided for setting up a common regulatory body for all



federally regulated financial institutions.

A year later, the pace of change has not slowed. Almost daily, new techniques and instruments are being used to manage money. With more competition in the marketplace, consumers of financial services have many more choices; at the same time, they face much more complexity. And so do the financial institutions that serve them. It was in this context that Parliament provided the Superintendent of Financial Institutions with a wide mandate to supervise and regulate the participants in this new and constantly changing financial environment.

The Superintendent's Mandate and Mission

At the core of the mandate is the protection and well-being of depositors, policyholders and pension plan members.

The Superintendent of Financial Institutions is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations that are chartered, licensed or registered by the federal government, and for supervising federally regulated pension plans. The Office of the Superintendent also has a responsibility to provide actuarial reports on various government pension programs.

In addition to being responsible for the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office carries out its mandate by administering legislation that applies to federally regulated financial institutions — the Bank Act; Canadian and British Insurance Companies Act; Foreign Insurance Companies Act; Trust Companies Act; Loan Companies Act; Investment Companies Act; Co-operative Credit Associations Act; and the Pension Benefits Standards Act, 1985. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Tax Act, Part 1, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.

The challenge to the Office of discharging its responsibilities in relation to this legislation is considerable, given that most of these statutes have been in place for many years and do not yet take into account the rapid changes that have occurred and are still taking place. As well, new legislative initiatives are under way.

Major changes to the Trust Companies Act and Loan Companies Act have been set out in draft legislation, and work is proceeding on a new Insurance Act and amendments to the Bank Act.

The Office's enabling legislation recognized this evolution and provided the Superintendent with an increased range of powers to step in when problems in institutions are identified. The authority to issue compliance orders serves as a good example. And in preparing to implement its New Directions initiatives, the government appointed the current Superintendent as Inspector General of Banks and Superintendent designate in February 1987. This appointment set the stage for planning the organization of a new government department while at the same time ensuring the continuity of the day-to-day business of regulation.

The legislation establishing the Office also recognized the importance and significance of independence on the part of the Superintendent. The Superintendent is appointed by Governor in Council for a term of seven years, and the Office is designated as a "separate employer", permitting the Superintendent to exercise the powers and duties of the Treasury Board relating to personnel management, terms and conditions of employment, and employer-employee relations.

At the core of the mandate is the protection and well-being of depositors, policyholders and pension plan members. The Office's task is to work to ensure public confidence in the safety and security of the

institutions with whom they do business and to whom they entrust their savings in the form of deposits, insurance policies and pension fund contributions.

The Office's overriding concern is with the ability of each federally regulated institution to meet all its obligations as they fall due. The prime motivation of the actions the Office takes is a prudential concern for the liquidity and solvency of each institution. This is based on the premise that public trust and confidence in the safety of financial institutions are essential to a sound economy.

In light of this concern, the Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions in order to develop policy proposals for consideration by Ministers and to assess the strengths and weaknesses of elements of the financial system to provide advice to the government. And it monitors institutions' compliance with the legislation, regulations and guidelines that apply to each of them. Again, the focus of work is the protection and safety of depositors, policyholders and pension plan members.



The Challenge of Change

Safety, security and stability are key to a sound financial system, one that will develop and contribute to the country's growth and prosperity.

Safety, security and stability are key to a sound financial system, one that will develop and contribute to the country's growth and prosperity. There are risks associated with a rapidly changing financial scene. The challenge is to maintain the safety, security and stability of the financial system in the face of change and increasing risk. Thus it is a major part of the Office's role to analyse the changing factors affecting the financial environment, assess their potential impact on the stability of financial institutions, and take action as necessary.

Assessing Today's Environment

The economic recovery in North America continues. Our economy is characterized by a tremendous growth in sophistication and innovation in financial markets. The financial innovations of the past few years have been developed under favourable market conditions. Risk associated with these innovations may become evident only if economic conditions become less than benign in the future.

There has been an exponential growth in the volume and value of large financial transactions — in Eurocurrency markets, bond trading, foreign exchange, commercial paper. As an example, the flow of dollars through the New York clearing system — and Canadian financial institutions are active participants — amounts to over \$1.5 trillion each day. Data processing and communications technology is immensely powerful, and there is a need to develop complete and very sophisticated

control systems to prevent accidents or to contain damage should accidents happen.

The heavy load of personal, corporate and government debt is another important factor affecting our financial environment today. These debt loads are generally manageable under current market and interest rate conditions. The governments in lesser developed countries, however, are having difficulty coping with the burdens these debts impose, and they continue to renegotiate their terms.

As well, markets have become more international and much more competitive. And competition from both domestic and international sources is increasing as institutions take advantage of new opportunities to move into other financial services and markets where different cultures and characteristics and ways of doing business may be new to them. There are also many new opportunities in Canada and elsewhere for our financial institutions to grow and develop.

Ensuring a Sound System in Today's Environment

There is great challenge in ensuring a safe financial system in this constantly changing environment. Regulation and supervision have an important role, but other factors are essential to ensuring soundness.

Management

The most important is management competence and integrity of our financial institutions. This is key to a sound system. On the whole, there are strong indications that Canada's financial institutions are being managed both honestly and competently. In general, Canadian management practices are up to international standards.

To ensure a strong system, the boards of directors of our financial

institutions must be actively concerned with sound governance. They must understand fully their fiduciary responsibilities and govern accordingly, ensuring that there are sound management practices and good financial and internal controls in place.

In the same vein, Canada's financial institutions must regulate themselves. This means that competent and honest managers must be as devoted to their fiduciary responsibilities as they are to their entrepreneurial activities. Their concentration must be on the safety and prosperity of the institution, and they must manage it without being distracted by outside interests. There must be tight controls and limits on any related-party transactions.

Each institution, regardless of size, must recognize the need for a high degree of sophistication and a capacity to adapt to change. Good management requires the ability to stand back from transactions and assess their effects on the institution. Experience in Canada and the United States shows that poor management practices have been a significant factor in the failures and near-failures of financial institutions.

Adequately capitalized operations

Each financial institution must be adequately financed and independently managed. Canada's institutions have taken and must continue to seize the opportunities afforded by favourable economic conditions to increase their reserves, build their capital, and improve their liquidity. This is sound business practice.

Competent audits

Work done by internal and external auditors must be fully competent and directed to the application of sound and conservative accounting and control practices. The directors of an institution and the regulator must both be able to place reliance on audit reports.

Profitability

Most important, the institutions must be profitable. Financial institutions need to be able to absorb shocks to the system and gain access to new capital when the need arises. Again, Canada's financial institutions are generally showing themselves to be profitable and indications are that this trend toward profitability will continue, to the benefit of the Canadian financial system.

The Role of Regulation and Supervision

The role of the Superintendent's Office in all of this is not to try to manage any institution. Rather, its role is first to analyse the financial environment and then to develop rules and guidelines that are based on a sensible appreciation of the facts of business life and on policies determined by government. The goal is to strike an appropriate balance among three ingredients: prudential concerns to protect the public; issues of compliance with legislation and regulation; and the flexibility that institutions need to carry out their business successfully.

The role of regulation is to work to strengthen the conditions for prudent management and identify any situations that may be deteriorating under pressure. Assessing the financial condition of each institution in terms of its liquidity and solvency is part of this role, as is the assessment of the profitability and capital of each institution and its financial capacity to handle any troubles that may lie ahead of it.

The mandates set out in the various statutes for which the Office of the Superintendent is responsible are broad and complex. On the one hand, there is a requirement to react to situations where institutions are in

trouble; on the other, there is a need to act to prevent problems from happening in the first place. In fulfilling its mandate, the Superintendent's Office works to address both.

Reinforcing self-governance and self-regulation is key to the Office's supervisory work. The objective is to develop strong and direct relationships with management, the boards of directors and the audit committees of financial institutions. Well before this new Office was established, considerable effort was devoted to developing these relationships. A program of direct contact with boards of banks was already in place, and the Office is continuing to establish similar contacts with the boards of trust and loan companies and insurance companies. These programs have been well received and major issues have been discussed openly and thoroughly.

Constructive relationships with auditors are equally important. The auditor's role is crucial to the health of an organization for it is the auditor who examines and attests to the financial statements that describe the financial condition of each institution. Essentially, audited financial statements are regulatory documents. By focusing on the auditor's report and discussing findings with the auditors, management and audit committees, the Superintendent wants to help create working atmospheres that assist the process of auditor independence, ensuring that asset valuations and accounting practices are appropriate. The Office has also taken steps to set up advisory committees of auditors of banks, trust companies, life insurance and property and casualty insurance companies, with a view to strengthening the relationship between the Office and the institutions' auditors.

The Superintendent's Office keeps closely in touch with the institutions



it supervises. To supervise effectively, it is essential to know what is happening in the institutions, what developments are taking place, who the people are, what directions they are taking and how they respond to changing conditions. Relationships with professional bodies and with organizations that represent the various industries are also essential to the Office's effectiveness. There is frequent contact with a host of professional and industry-specific organizations — the Canadian Bankers' Association, the Canadian Life and Health Insurance Association, the Investment Dealers Association, the Canadian Institute of Actuaries, the Insurance Bureau of Canada, the Trust Companies Association of Canada, the Canadian Institute of Chartered Accountants, the Canadian Payments Association.

All these relationships — with directors, auditors, managers, industry associations, professional bodies, and with other regulators and other departments of government — help to provide the Office with the knowledge it needs to assess risks, weigh options, and provide advice to Ministers on policies that will assist in promoting the safety of the financial system.

Regulation is, and must be, a collaborative exercise. As the financial world becomes more complex and changes become more pervasive, a collaborative approach will become even more crucial. It is also increasingly critical that all those involved play their roles professionally and competently.

In supervising the federally regulated institutions, the Superintendent takes an even-handed and consistent approach to each institution. The reason for this is that the health of a system depends on the health of all its parts. Experience in Canada and abroad has shown that it is extraordinarily difficult to deal

effectively with institutions that are already in trouble. The need to anticipate problems and to intervene appropriately is paramount in the work of the Superintendent's Office.

Well before the Office came into being, work was under way to ensure an organization and programs that would meet this need to anticipate problems and, where necessary, step in to prevent further difficulty. The next section of this report outlines that organization and the parts played by its various divisions.

Organizing to Meet the Challenge

There was an urgent need for a strong capacity to deal with significant immediate and future changes in policy and to translate new policies into action.

Each of the organizations that came together to form the Superintendent's Office had been the subject of studies during the mid-1980s. Because of two bank failures, much attention was focused on the weaknesses in the supervision of banks, but some problems had also been identified in the former Department of Insurance.

In February 1987, the current Superintendent was appointed Inspector General of Banks and Superintendent designate. In April 1987, in anticipation of the new legislation, the Superintendent designate engaged a group of advisers to review each element of the supervision of banks, trust and loan companies, life insurance and property and casualty insurance companies. As well, consultants examined the potential requirements related to the acquisition of securities dealers by banks, a policy proposal that was included in the pending legislation. This work, and the recommendations arising from it, was combined with findings from previous studies. Together, they formed a sound basis for developing priorities and directions for the new Office.

Major challenges in establishing a new organization had to be addressed. Not only was there a need to bring together some 285 staff members — 225 from the Department of Insurance and 60 from the Office of

the Inspector General of Banks — the studies had concluded that it was essential to decentralize supervisory operations to the major Canadian financial market centres. At the same time, there was an urgent need for a strong capacity to deal with significant immediate and future changes in government policy and to translate new policies into action. All these factors, in addition to the mechanics of setting up a new government department, had to be taken into account in developing a structure for the Office.

Discussions with regulators in other countries, particularly the United Kingdom and the United States where similar trends in regulation and supervision were occurring, provided options for consideration. But the requirements of the Canadian system of government, with its federal and provincial jurisdictions, meant that new and distinctive solutions would be needed.

The new legislation allowed for a Superintendent of Financial Institutions and up to three Deputy Superintendents (see Exhibit 1). Three deputies head three sectors in the Office of the Superintendent — Regulatory Policy, Planning and Resources, Deposit-Taking Institutions, and Insurance and Pensions.

EXHIBIT 1
Office of the Superintendent
of Financial Institutions

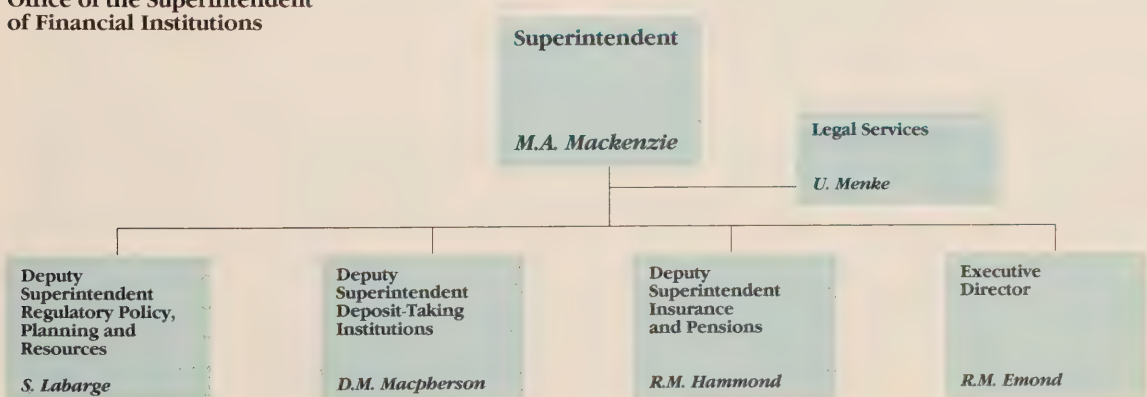
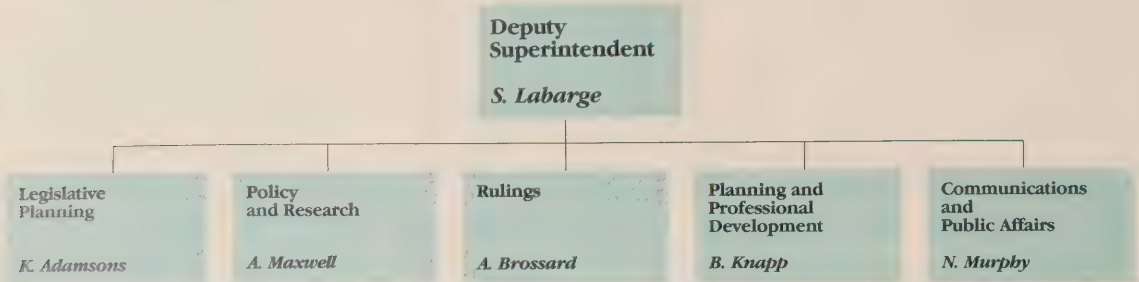




EXHIBIT 2 Regulatory Policy, Planning and Resources Sector



Regulatory Policy, Planning and Resources Sector

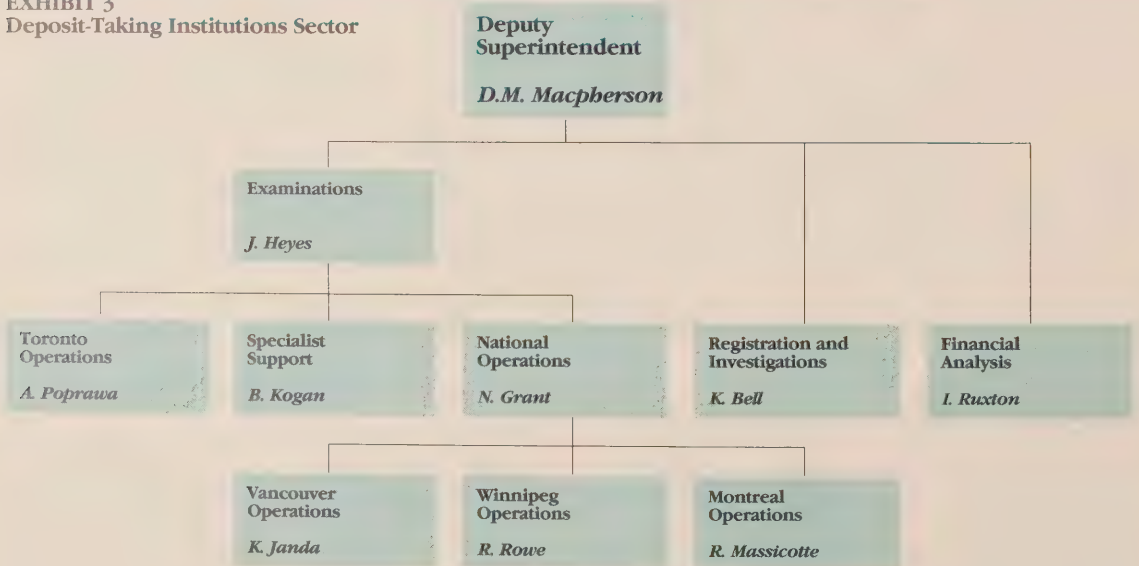
The immediate requirement was to provide strong guidance to the regulated industries, at the same time supporting the government's policy directions. For this reason, the Regulatory Policy, Planning and Resources Sector was established to be responsible for the Office's input into planning for government

legislative initiatives, developing regulations, formulating policy proposals, carrying out research and reviewing complex requests from institutions in order to advise Ministers in respect of rulings they may consider. The Sector was designed to provide a focal point to ensure an even-handed approach in making rulings, interpretations, and regulations to apply to all regulated financial institutions.

A professional development component was set up in the Policy, Planning and Resources Sector and a public affairs group was formed to organize and manage the Office's contacts with industries, professional organizations, the press and the public.

Staff of Regulatory Policy, Planning and Resources are located in Ottawa, and there is a manager in the Toronto office.

EXHIBIT 3 Deposit-Taking Institutions Sector



Deposit-Taking Institutions Sector

Acting on the government's intention to permit trust companies to compete more directly with banks through an expansion of their services, and recognizing that there was already a good deal of similarity in activity, the former Trust and Loan Division of the Department of Insurance was combined with the Inspection and Research Divisions of the Inspector

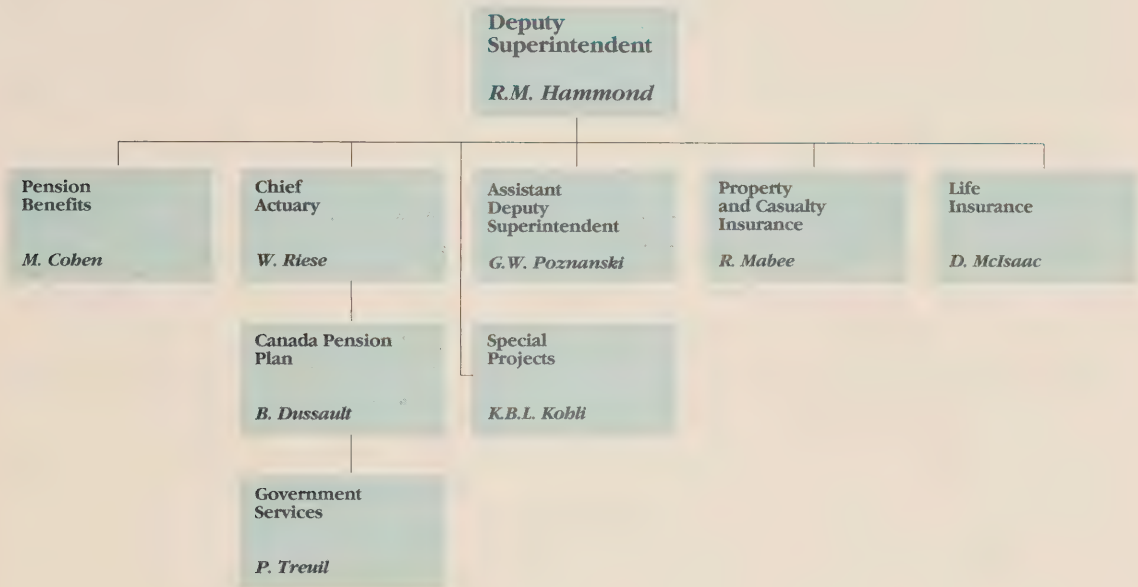
General of Banks to form the Deposit-Taking Institutions Sector.

This Sector, with offices in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, is responsible for supervising federally regulated banks, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations. Its primary focus is on monitoring the solvency of these institutions and determining their compliance with federal legislation and regulations.

In addition, the Deposit-Taking Institutions Sector carries out the review of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation. There are some 55 institutions that come under Office examination by virtue of these relationships.

EXHIBIT 4

Insurance and Pensions Sector



Insurance and Pensions Sector

Compared to these fundamental changes, the adjustments to the rest of the components making up the new Office were less dramatic, but no less significant. Following recommendations made to the former Superintendent of Insurance by the Auditor General of Canada in his 1986 Report, the Life Division, which supervises domestic and foreign life insurance companies operating in

Canada, and the Property and Casualty Division, which does the same for property and casualty companies, strengthened their approach to analytical work and on-site examinations.

To increase the accountability for overseeing federally registered pension plans, staff involved in supervising plans were separated from those involved in actuarial services. The Life Division, Property and

Casualty Division, Pension Benefits Division, and the Chief Actuary report to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required in providing actuarial advice and services to government, and the significant differences that exist now — and will likely continue — between insurance industry segments.



Management Services Sector

To complete the Office structure, a Management Services Sector was set up to provide program support in relation to personnel, finance, administration, and systems. And a Legal Services unit was established in the Office by the Department of Justice.

Executive Committee

The Office is managed through an Executive Committee, chaired by the Superintendent and including the Deputy Superintendents, the Executive Director, Senior Legal Counsel and the Director, Communications and Public Affairs. The committee meets regularly to consider issues affecting industry, government and the Office.

Financial Institutions Supervisory Committee

Enabling legislation provided for a committee consisting of the Superintendent, the Governor of the Bank of Canada, the Chairman of the Board of the Canada Deposit Insurance Corporation, and the Deputy Minister of Finance. The purpose of the Financial Institutions Supervisory Committee is to facilitate consultation and the exchange of information among its members on all matters relating to the supervision of financial institutions, including information about the general health of institutions and about potential problems.

The committee assesses the impact on financial institutions of unexpected developments in the financial markets, considers major prudential regulatory and supervisory issues, and ensures that there is regular and timely collection and exchange of statistical data and qualitative information.

The first meeting was held on 25 February 1988. There have been two further meetings of the committee.

Making the Best Use of People

During the past year, many actions have been taken to set the Office in place in such a way as to allow it to contribute more effectively to the strength and stability of the financial system in Canada and to foster continued international confidence in Canadian financial institutions. In Ottawa, staff were brought together into one location; in the fall of this year, all staff in Toronto will move to a newly renovated federal government building.

New specialized staff have been recruited, and an executive search firm identified candidates for senior positions that have been established in Toronto. Efforts continue to upgrade and maintain the skills of all staff in the Office.

The Superintendent uses the services of external advisers to provide highly technical advice and support in a variety of areas. Acting on a recommendation arising from the Estey Enquiry, a firm was engaged to study the compensation structure for the Office of the Superintendent. An initial implementation of that group's recommendations in respect to senior staff is under way now.

Early on, the Office developed a strategy to make best use of technology; computer equipment has been acquired and an information system is being put in place to permit more effective monitoring of institutions. It will be fully operational during the coming year.

The Office developed a comprehensive business plan for the 1988-89 year to guide its work. The plan is being acted on now. And the business planning exercise for 1989-1990 will begin shortly.

All these organizational accomplishments took place during a period of considerable change and uncertainty.

The results of the effort will have a profound influence on the ability of the Office to discharge its responsibilities and to meet the high expectations that have been generated.

Even though it will take time to bring these initiatives fully into play, the results achieved over the past year indicate that the Office is well on its way to fulfilling the mandate set for it by Parliament. The next section of this report gives a profile of the industries supervised by the Superintendent and sets out the Office's work in relation to them.

Federally Regulated Financial Institutions and the Office's Role in Supervision

The strength in the economy has had a positive effect on the financial services industry with overall increases in total assets and profitability.

In 1987 Canada's economy marked its sixth year of expansion following the recession of 1981-82. Notwithstanding the downturn in the stock market, businesses and consumers kept on spending. The growth experienced is probably best described as solid rather than spectacular; real gross domestic product was up 3.9 per cent from 1986. The strength in the economy has had a positive effect on the financial services industry with overall increases in total assets and profitability.

This section reports on each group of federally regulated institutions and discusses the Office's role in supervising them through examinations.

Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

At the end of March 1988 there were 443 insurance companies and fraternal benefit societies operating in Canada. Their classification is shown in Exhibit 5.

Life Insurance Companies

The operating year for life insurance companies begins 1 January and ends 31 December. Premiums for new life insurance policies increased during 1987 by 12 per cent; premiums for annuities contracts increased by over 19 per cent. Annuities now account for over 60 per cent of total premium income in Canada.

Despite these gains, net profit for all Canadian companies combined actually declined by 25 per cent

compared to 1986. This decline can be attributed to marketing and development costs related to the significant increase in new business, market value declines on investments, and losses on accident and sickness business in the United States. Still, the overall financial health of this industry remains strong, even in spite of some reduction in equity margins.

The level of capital and surplus maintained by Canadian life insurers grew marginally during 1987 in absolute terms, but declined as a percentage of liabilities and required reserves. At the end of 1987, capital and surplus stood at 8.4 per cent of liabilities and required reserves, down from 9.3 per cent the previous year. Although capital and surplus levels remain strong, the declining trend is one of the factors that has caused the Office to move to make regulations for minimum capital and surplus requirements for life insurance companies.

Property and Casualty Companies

The fiscal year for property and casualty insurance companies also begins 1 January and ends 31 December. In the year ending 31 December 1987, net profits for property and casualty companies were up some 7 per cent over the previous year; however, this strong showing is somewhat deceiving since strong early gains were followed by later declines in 1987. Increases in premium rates accounted for improvements in the early part of the year, but claims began to increase more rapidly than premiums later in 1987.

EXHIBIT 5
Classification of Companies at 27 March 1988

	CANADIAN	BRITISH	FOREIGN	TOTAL
Property and Casualty Companies	112	22	120	254
Life Companies	56	11	83	150
Fraternal Societies	16	-	23	39
Total	184	33	226	443



A lack of availability of insurance coverage for consumers was not a serious problem in 1987, in sharp contrast to the shortage that existed in 1985 and 1986. Improved profitability and increased competition appear to have alleviated the shortage problem.

As measured by the relationship between capital and surplus and liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies remained stable in 1987. Capital and surplus stood at about 33 per cent of liabilities and required reserves at year end, the same level that existed at the end of 1986.

As measured by compliance with section 103 of the Canadian and British Insurance Companies Act, the situation changed in 1987. On average, at the end of 1987, assets exceeded the minimum levels required by section 103 by about 16 per cent. The comparable figures were 22 per cent at the end of 1986 and 21 per cent at the end of 1985. This reduction can be attributed to two causes. The first is the decline in market values of shares resulting from the October stock market downturn; the second is the introduction of more stringent section 103 requirements as a result of new legislation.

New Section 103 Requirements

Section 103 requires Canadian property and casualty insurance companies to maintain assets that exceed liabilities by certain prescribed amounts. New legislation strengthened the minimum continuing capital and surplus requirements known as the "section 103 test" for Canadian companies and the "test of adequacy of deposit" for British and foreign companies. The former requirement was that companies maintain capital and surplus margins at least equal to 15 per cent of claims reserves plus a percentage of unearned premiums that could vary from 0 to 15 per cent depending on experience. Under legislation passed in July 1987, two

new tests have been added and companies are now required to meet the most stringent of the former test and the two new tests.

The new section 103 requirements were designed to be more exacting for companies that have had adverse claims experience and that have grown very quickly. Experience indicates that this objective is being met.

Fraternal Benefit Societies

Of the approximately 40 fraternal benefit societies that are federally registered, only a few have been actively engaged in selling new life insurance or sickness policies in Canada over the last few years.

The majority (over 95 per cent) of the premium income received by fraternal benefit societies (and the majority of business in force) rests with five large organizations. The marketing systems and products that these organizations have caused them to resemble commercial insurance companies.

During 1987, premiums received by fraternal benefit societies in Canada increased 10.4 per cent over 1986 figures. Net income from operations for all Canadian societies was reduced when compared to 1986, but this can be attributed to reserve strengthening. Only one of the Canadian fraternal societies has significant operations outside Canada, and its United States operations appear to be profitable.

Generally speaking, the financial condition of the fraternal societies remains strong, although the declining membership within some of them will likely lead gradually to pressures in the form of increased overhead expenses and reductions in policyholder dividends.

Examinations of Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

During the year, some 140 on-site examinations of supervised property and casualty insurance companies were carried out. There were 73 examinations conducted in life insurance companies, and 9 took place in fraternal benefit societies.

Legislation requires each company to be examined once every three years. In light of the changing environment, the Office has compressed the frequency of examinations in recent years, examining each company, on average, once every two years. Some companies are examined each year.

Individual examinations are scheduled based on risk exposure; companies with the greatest exposure to risk are examined first. Assessment of risk areas includes an assessment of premium levels and rate of premium growth, compliance with minimum asset requirements, type of business underwritten, matching of assets and liabilities, profitability, reliance on reinsurance and nature of reinsurance arrangements, absolute and relative levels of capital and surplus, asset mix, reliability over time of actuarial assumptions and estimates for ultimate claims liabilities, and the overall track record of management.

Similar risk-related criteria determine the relative importance of examination findings. Findings indicating that a company's operations may expose its policyholders to undue risk of the company not being able to meet its obligations to them are given top priority. Administrative or other problems that are not solvency-threatening are given lesser priority. Examiners are often able to make suggestions to management of insurance companies and fraternal societies or answer questions from management about ways to improve their operations.

Examination findings are reported to senior management in the Superintendent's Office and in the

company being examined. Under the guidance of a lead examiner, examination reports are prepared by the team of three or four examiners who conducted the examination. Reports are reviewed by a chief examiner and are given final approval by the Director of Examinations. The reports are then presented to the appropriate Director General who is responsible for overseeing the ongoing solvency of the supervised companies.

The Director of Examinations ensures that examined companies are advised of examination findings at the close of each examination. A written report follows shortly thereafter. The Director also ensures that responses are obtained from the companies indicating how they intend to correct deficiencies that came to light during examination.

Pension Plans

The main objective of the Pension Benefits Standards Act, 1985, is to ensure that pension plans subject to its requirements provide benefits in an equitable manner to retiring and terminating members and their spouses and remain in a financial position to pay the pensions that have been promised. The Act sets minimum standards in such areas as eligibility for plan membership and locking-in of contributions, portability of pension entitlements, minimum employer contributions, early retirement rights, and information disclosure.

The Act applies to over 900 employer-sponsored pension plans covering employees who work in organizations that come under federal jurisdiction. This includes such enterprises as banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, including some Crown corporations. Some plans cover very small groups, others cover thousands of employees. Plans for Members of Parliament, the Public Service of Canada, the Canadian

Forces and the Royal Canadian Mounted Police are not supervised by the Office; their pensions are governed by their own statutes.

At 31 December 1987, the total market value of pension plan assets under the Pension Benefits Standards Act, 1985, was about \$31.9 billion. This represents a 3 per cent growth rate from the previous year when the estimated value of pension plans under the Act was \$31.1 billion.

Examinations of Pension Plans

The on-site examinations of pension plans is an area that has received much attention in recent years. There are plans to increase significantly the number of on-site examinations conducted. A pilot project in which a larger than usual number of plans were examined focused on specific areas of concern. The project was carried out in the spring of 1988; its results are being analysed now and a new examination policy is being developed.

The Office plans to carry out about 40 on-site examinations during 1988-89 compared to an average of 3 or 4 in past years.

In an effort to improve communications between the Office and the pension plans it supervises, a new publication, *Pensions Update*, has been developed to provide information for all sponsors of federally regulated pension plans and organizations that service the industry. The first *Update*, published in August 1988, discussed the pilot project regarding examinations.

Trust and Loan Companies

There are 33 federally incorporated trust companies operating in Canada and 30 federally incorporated loan companies. Total assets and profitability of trust and loan companies increased substantially in the past year. Eleven loan companies are subsidiaries of banks. Total assets and profitability of trust and loan companies increased substantially in the past year. The trust and loan companies' operating year begins 1 January and ends 31 December.

The overall economic growth across the country during this period led to an increase in the volume of construction which translated into improved earnings as a result of expanding mortgage portfolios. Results of operations varied from those recorded in 1986. The aggregate pre-tax profits of federally incorporated trust companies increased from \$201.1 million to \$225.2 million. Aggregate pre-tax profits of federally incorporated loan companies increased from \$53 million to \$347.5 million.

Improved earnings were a result primarily of substantial growth in mortgage portfolios, favourable spreads in investments, and lower provisions for loss in 1987 than in 1986. The pre-tax profits of most of the larger national companies showed substantial increases. The significant increase in profits recorded by loan companies is primarily due to some companies whose profits were much improved as a result of substantial growth and improved spreads.

The total assets of federally incorporated trust companies increased by 10.6 per cent, from \$32.9 billion to \$36.4 billion. The total assets of federally incorporated loan companies increased by 12 per cent from \$20.9 billion to \$23.4 billion.



Investment Companies

Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, shares, or to invest in real property for income on resale.

There were 20 investment companies registered under the Investment Companies Act at 31 March 1988. This compares to 23 at the end of the previous year. Four companies that were registered at 31 March 1987 were granted exemption from the application of the Act; one company was newly registered.

Aggregate assets of the companies registered as of 31 March 1988 were \$22.4 billion. Assets of companies registered at 31 March 1987 aggregated \$18.3 billion.

Co-operative Credit Associations

At 31 March 1988 there were seven associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. This list comprises the federally incorporated association — Canadian Co-operative Credit Society Limited — and the six provincial co-operative credit associations that are members of the federal association.

Assets of the federally incorporated association remained at \$1.0 billion at 31 December 1987, the same level as at the previous year end. Aggregate assets of the provincial associations at 31 December 1987 were \$4.0 billion, compared to assets of \$3.9 billion at the end of 1986.

Examinations of Trust and Loan Companies

Under the Trust Companies Act and the Loan Companies Act, all trust and loan companies must be examined at least once each year. This regulatory requirement was met during the 1987 fiscal year.

Examinations of trust and loan companies are conducted on site. The basis for the examinations is a review of the statutory annual statements filed with the Office following the year end and an assessment of the risk profile of the company. The primary objective of the examination is to assess whether the companies are operating in a responsible manner, free of supervisory concern, whether they are in a sound financial condition, and whether they comply with applicable laws, regulations and directives.

The examination program includes a review of the work carried out by the companies' auditors as a means of establishing a base for reliance on that work.

Following an examination, a report is prepared that addresses problems areas, and recommendations are made relating to those areas. Results of the examinations are communicated to the companies in the form of letters to senior management. Reports of the examination findings are also made to the Minister and to the Canada Deposit Insurance Corporation.

Chartered Banks

The Bank Act provides for the incorporation of banks where no single shareholder holds more than 10 per cent of the voting shares (Schedule A banks) and banks where individual shareholdings exceed 10 per cent (Schedule B banks). At 31 May 1988, there were 8 active domestic banks in Canada, of which 7 were in Schedule A, and 57 foreign bank subsidiaries, all of which were in Schedule B. Forty-three foreign banks had 48 representative offices in Canada. Representative offices are not permitted to carry on banking

business in Canada but are designed to promote the services of the foreign banks they represent.

The operating year for Canada's chartered banks begins 1 November and ends 31 October. During the 1987 operating year, the total of all domestic bank assets increased \$15.4 billion, or 3.7 per cent, to \$434.9 billion, which represents 90.8 per cent of total bank assets.

As in the past several years, this modest asset growth reflects weak corporate loan demand in domestic markets as business continued its use of capital markets. As well, retrenching of international lending activity has continued mainly as a result of high loan losses on lesser developed country lending.

Comparable asset growth in 1987 for foreign bank subsidiaries was \$11.8 billion, or 36.5 per cent, to \$44.1 billion. Contributing to this sharp growth was the first-quarter 1987 acquisition of Continental Bank of Canada and Bank of British Columbia, both domestic banks, by Lloyds Bank of Canada and Hongkong Bank of Canada respectively.

The overriding influence on domestic bank profits in 1987 was increased provisions for losses on loans to lesser developed countries. In the third quarter of 1987, reflecting market conditions and related actions by leading banks in the United States and the United Kingdom, the Superintendent raised the previously established target for such provisions against claims pertaining to 34 designated countries to between 30 per cent and 40 per cent; the banks were asked to reach this level by 31 October 1987. As a result, provisions made by the six major banks increased to \$8.7 billion, or 37 per cent of the designated claims at year end, up from \$2.9 billion, or 11 per cent of claims, at 31 October 1986.

As a result, the major banks reported an aggregate loss of \$1.0 billion in fiscal 1987, compared to a profit of \$2.1 billion in 1986. Net income before the special increased provisions was \$2.5 billion, or 17 per cent ahead of the comparable 1986 profits.

Net income of foreign bank subsidiaries in 1987 was \$19.7 million, representing a 72.3 per cent drop from \$73 million in 1986. Competition for market share, narrow spreads between lending and borrowing rates of interest, and rising costs explain the recent profit squeeze of foreign bank subsidiaries.

In 1988, the target for provisions for loan losses was raised once again, this time to a range of 35 per cent to 45 per cent of outstanding claims on lesser developed countries, to be achieved by 31 October 1988.

Bank Examinations

Section 246(2) of the Bank Act requires the Superintendent to make an examination at least once a year of each bank licensed to conduct business in Canada and to report the findings to the Minister. The Office examined and reported on all banks in 1987.

The objectives of the examination are to assess the risks involved in the bank's activities so as to provide a view of the bank's soundness, identify areas where corrective action is needed, and ensure that the bank is complying with the Bank Act, regulations, and directives from the Office of the Superintendent.

Bank examinations are wide ranging. They include:

- a review of the work of the shareholders' auditors relating to the latest audited annual financial statements to establish a base of reliance on that work;

- analytical overviews prior to on-site examinations, comparing the bank's financial performance to that of prior years and against other banks in its peer group;

- a review of minutes of meetings of the board of directors and related committees;

- credit review of selected risk assets covering not only "portfolio quality" but also "process management", which includes the various stages of credit granting from initiation through administration to possible problem recognition and remedial management;

- a review of the activities of the internal inspection/audit department's procedures, reports, and working papers (in the case of banks that have no internal inspection/audit staff, reports on inspections conducted by audit teams from the parent banks are reviewed);

- interviews with senior officers responsible for key areas of activity;

- interviews with the president and chief executive officer to present the findings of the examination;

- a meeting with the external auditors for an exchange of views based on the examination, their audit and any other areas of mutual interest and concern; and

- as appropriate, meetings with the audit committee or the chairman of the committee to explain findings and to discuss current matters of regulatory concern.

Results of examinations are communicated to the bank by letter to the president and chief executive officer with copies to the chairman of the audit committee and a request that a copy be forwarded by the bank to each of the external auditors. The letter sets out the scope and findings of the examination, addressed problem areas, and includes recommendations for corrective action where necessary.

Reports of the examination findings are also made to the Minister and to the Canada Deposit Insurance Corporation.



The Year in Review — Developments and Action in 1987-88

Events at home and around the world have had significant effects on ways that financial business is carried out and regulated.

The past year has witnessed major developments in relation to federally regulated financial institutions and the industries they comprise. The legislation passed in July 1987 with respect to these institutions — and plans for more changes in statutes relating to financial industries — has opened the door to a variety of new activities and new ways of doing business. And events at home and around the world have had significant effects on ways that financial business is carried out and regulated.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions has been involved in a variety of initiatives over the past year, in addition to its regular supervisory and regulatory work. This section of the report deals with some of the year's major developments, and it highlights activities that are under way to improve and enhance the regulatory and supervisory activities of the Office.

The section is divided into three parts — first, matters that affect all industries, then issues that affect deposit-taking institutions, then insurance, pensions and actuarial concerns.

Developments Affecting All Financial Industries

Meltdown Monday — the October 19

Stock Market Downturn

On 19 October 1987, stock markets around the globe witnessed a 25 per cent drop in the price levels of listed securities. The effect of the downturn swept throughout the financial services world. Immediately the news was known, the Office quickly assessed the exposures of federally regulated financial institutions and pension plans to losses, both immediate and in the near term.

The Office determined early on that the institutions and plans could withstand the effects of the downturn without significant difficulty. In some cases, additional capital was necessary and was obtained. The situation was monitored continuously until the market showed signs of recovery.

Federally Regulated Financial Institutions Acquire Securities Dealers

With the passage of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, federally regulated financial institutions were authorized to enter into the dealing of securities through subsidiaries. By 31 July 1988, domestic Canadian banks had received ministerial approval to purchase 5 full-service investment dealers and to set up 10 securities firms.

By the end of July 1988, foreign bank subsidiaries had been granted approval to acquire interests in three investment dealers and three securities firms. One trust company had started a securities firm, and 13 foreign banks had been granted permission to establish or acquire securities firms in Canada.

Traditionally, securities firms have been regulated by provincial securities commissions. On 15 March 1988, the Office of the Superintendent signed a Memorandum of Understanding with the Ontario Securities Commission and *la Commission des valeurs mobilières du Québec*. The Memorandum provided for the exchange of information between the Superintendent and the Commissions and allowed the Office to maintain responsibility for the solvency of the financial institutions that fall within its purview.

As well as co-operation at the domestic level, the Office represented Canada at the Wilton Park Conferences of securities regulators, and at the Organisation for Economic Co-operation and Development's special meeting of security experts. Through its participation on the Cooke Committee of the Bank for International Settlements, the Office encouraged the organization of a meeting of bank regulators and security regulators that was held in September 1988.

Participation in Activities of the Canadian Institute of Chartered Accountants

In February 1987, the CICA established a Task Force on Financial Institutions to review accounting and financial reporting practices by financial institutions. The Task Force's mandate is to identify emerging issues and make recommendations to the CICA Accounting Standards Steering Committee.

In October 1987 a guideline on accounting for fees and costs associated with lending activities was issued. Other major issues such as off-balance sheet activities, accounting for loans and asset sales are at different stages of progress. An observer from the Superintendent's Office participates in the activities of the Task Force.

A representative of the Office has been an observer on the CICA Eastern Section of the Accounting Standards Committee on the bank accounting project. In April 1988 the Committee issued a draft statement of principles on bank accounting with respect to certain areas of differences between the accounting principles and practices followed by the Canadian banks and generally accepted accounting principles. An exposure draft is expected soon.

Developments Affecting Deposit-Taking Institutions

Lesser Developed Country Debt — a Continuing Problem

The issue that has become known as the "LDC debt problem" continues to be serious. Canadian banks are being required to increase their LDC debt provisions, as are banks in other countries. Independent analysts have generally concluded that Canadian banks are well positioned to absorb further provisions should the need arise.

Since 1984, under the direction of supervisory guidelines, banks have been establishing provisions of a prudential nature against their exposures to countries that have restructured or experienced difficulties in servicing all or part of their external debt to commercial banks. Banks were initially required to attain a 10 per cent to 15 per cent minimum level of provisions by 31 October 1986, against a group of 32 designated countries.

The level of provisions and the list of countries have been revised from time to time to reflect international and economic developments affecting countries. By the end of 1987, the range of required provisions was 30 per cent to 40 per cent against a list of 34 countries.

In April 1988, the level of provisioning was raised again because of continued uncertainties surrounding a number of sovereign borrowers. By 31 October 1988, banks are required to achieve and

maintain a level of provisions for losses against their exposures to the designated countries of 35 per cent to 45 per cent. With the announcement of the increase in provisioning, four countries were added to the list of nations that have encountered problems in servicing their external debt or that have restructured all or part of it. There are now 38 designated countries.

Changes in Loan Loss Accounting

Effective 1 November 1987, the Office changed the policy for accounting for loan losses by banks. Under the revised policy, the provision for loan losses charged to income represents the actual loan loss experience for the period. Previously, the actual loss experience was charged to Appropriations for Contingencies and was included in a formula for calculating the provision for loan loss that was based on the average loss experience ratio over five years.

Bank for International Settlements — Capital Convergence

In July 1988 the Bank for International Settlements' Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices published its report on international convergence of capital measurement and capital standards. The Committee, known as the Cooke Committee, was established at the end of 1974. It is made up of representatives of the central banks and supervisory authorities of a dozen industrialized countries.

The Cooke Committee's work since its inception has been directed



toward strengthening collaboration among bank supervisors in their prudential supervision of international banking. In recent years, bank supervisors have been faced with new policy issues arising from an acceleration in the pace of innovation and structural changes occurring in the financial services industry. The Superintendent's Office has been collaborating with other Committee members on these issues which include the supervision of bank liquidity, off-balance sheet exposures and interest rate risk.

A recent milestone in the work of the Cooke Committee was the formulation of recommendations for international convergence of capital measurement and capital standards. After several years of work on this issue, the Cooke Committee's proposals to define minimum regulatory capital requirements for banks operating internationally were adopted by central bank governors in July 1988 for implementation by the end of 1992.

The framework establishes a common definition of capital and minimum levels of capital for international banks that should serve to strengthen the soundness and stability of the international banking system. As a member of the Cooke Committee and a participant in its discussions, the Superintendent's Office supports the framework and is providing guidance to banks on implementing it in Canada.

The new framework allows for some discretion in the way it is applied in each country. In August 1988, the Superintendent's Office published its national discretion paper for the use of banks, analysts and other interested parties. The paper sets out the timetable and the manner in which the Bank for International Settlements' framework will be implemented in Canada.

A Framework for Conducting Examinations of Deposit-Taking Institutions

A special study is now under way to develop a framework for conducting examinations of deposit-taking institutions. The study is designed to strengthen and enhance the Office's supervisory programs in banks and other deposit-taking institutions.

The study is reviewing current approaches to examining banks and trust and loan companies and examining methods used by other regulatory organizations. The study group will develop an overall framework, including appropriate steps for the examination process, reporting, review, and quality control. As well, procedures will be established for developing and maintaining up-to-date examination manuals and methodology.

Service Charges

The past year saw significant public and parliamentary interest and concern over the way in which deposit-taking institutions charge their customers for services. Sections of the Bank Act and certain regulations apply to the disclosure of service charges.

The Bank Act and its attendant regulations are administered by the Superintendent. The Office monitors the institutions' compliance with the regulations in respect to requirements dealing with disclosure of information; the amount of these charges is not governed by legislation or regulation.

On 30 June 1988, the Minister of State for Finance announced that the major banks and trust companies would take voluntary steps to address the problems that had been drawn forcefully to their attention by their customers and the parliamentary committee. In addition, the Minister tabled proposed amendments to the Bank Act and the regulations to address matters of disclosure, notification, and complaint-handling mechanisms.

The Office carried out a study in August 1988 that indicated that banks were complying with the voluntary measures announced by the Minister. Reviews of compliance will also be conducted periodically in the coming year.

The Superintendent's Office continues to play a mediation role in dealing with public complaints against the federally regulated financial institutions.

Developments Affecting the Insurance Industry, Pension Plans and Actuarial Matters

Reinsurance Regulations

With the passage on 30 June 1987 of Bill C-56, an Act to amend certain Acts relating to financial institutions, regulations respecting the reinsurance activities of insurance companies were required. To ensure that the industry was kept informed, copies of early drafts of regulations were sent to the major industry associations, the Insurance Bureau of Canada, the Reinsurance Council of Canada, and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. These organizations were asked for comment and the Office met several times with their representatives. As well, each insurance company received a draft copy of regulations in September 1987 for comment.

As a result of this consultation process, several important amendments were made to the draft regulations. The industry appears to be generally satisfied with the result of this process; the regulations are expected to come into force on 1 January 1989.

Insurance Compensation Plans

Work is nearing completion on plans to protect policyholders in the event of a failure of an insurance company. Until now, policyholders have not had protection like that offered by the Canada Deposit Insurance Corporation to depositors. The Office has been working with provincial supervisory authorities, the Insurance Bureau of Canada, which represents the property and casualty insurance industry, and the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., which represents the life insurance industry, to determine how best to develop consumer protection plans for insurance policyholders.

These discussions have resulted in the two insurance industry associations agreeing to take steps to establish separate consumer protection plans, one for property and casualty insurance, and one for life and health insurance. These would be administered by private sector organizations that would have to meet the minimum requirements set by various levels of government for the level of protection and so on.

The plans will provide compensation, within the limits stipulated in them, to policyholders and third parties in the event that an insuring company failed. As a condition of obtaining a licence, all insurers doing business in Canada would be required to participate in the appropriate plan established for their industry.

If an insurance company in one of the two plans were to fail, all the insurance companies involved in that plan would be assessed for the cost of compensation provided by the plan.

On 17 February 1988 the corporation that will administer the property and casualty plan was incorporated, and the plan is expected to come into operation in all provinces and territories this fall.

The Canadian Life and Health Insurance Association is taking steps now to incorporate an organization to handle the life insurance plan. It is expected to be operating sometime in 1989.

Capital Adequacy Rules for Life Insurance Companies

Concerns about capital adequacy are not exclusive to the business of banking. With the passage of Bill C-56, powers were given to the Minister of Finance to prescribe minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies. This can be done either by directive or by regulation.

In the past, because of the margins that were traditionally included in actuarial reserves, it was not thought necessary to prescribe minimum capital and surplus requirements for life insurance companies. But, since 1977, valuation actuaries have had more freedom in choosing assumptions for actuarial reserves. This freedom, together with intense competition in the insurance business, has resulted in a considerable narrowing of the traditional margins in actuarial reserves. As a consequence, it is appropriate that there should be minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies, just as there are for banks, property and casualty companies, and trust and loan companies.

In co-operation with the Canadian Life and Health Insurance Association, the Office is developing minimum

capital and surplus requirements that will be incorporated in regulations. The CLHIA is much interested in this work, not only because it is a trade association of life and health insurers, but also because it is developing similar financial standards in respect of the plan it is organizing to compensate policyholders in case of a failure of a life insurance company.

The provinces are also interested in minimum continuing capital and surplus requirements and they have been involved in consultations on the subject. The regulations will be based on a formula that will require a company to calculate its minimum continuing capital and surplus requirements as a function of various risk components, such as mortality, morbidity, asset default, mismatching of timing of investment cash flows, and so on.

It is expected that the minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies will come into force in 1989.

Communication with Boards of Directors of Insurance Companies

In keeping with the general initiative to increase consultation between the Office and the institutions it regulates, a program of communication with the boards of directors of insurance companies is being introduced into the supervisory procedures of life insurance and property and casualty insurance companies.

Unlike banks, insurance companies are not at present required by legislation to appoint audit



committees from among their directors. Still, many companies have appointed these committees, and the Office is in touch with the rest to encourage that they establish audit committees as well.

When examinations of insurance companies are completed, the Office now reports its findings to the chairperson of the audit committee as well as to the management of the company concerned. And, if circumstances dictate, the Office will meet with the full committee or the board to discuss the findings of examinations.

Actuarial Developments in the Property and Casualty Insurance Division

Bill C-56 brought the need for each property and casualty insurance company to submit with its annual statement a report from an actuary on the company's policy and claims reserves. During a five-year transition period, a person who is not an actuary may be authorized to prepare the report.

Because of this change in insurance legislation, it was necessary to establish an actuarial unit in the Property and Casualty Insurance Division. This unit, comprising a chief and two actuarial assistants, is responsible for reviewing the reports submitted, establishing the criteria for the approval of persons who are not actuaries to sign reports, defining the appropriate format and content of the reports, and generally taking care of actuarial matters in the Division.

It is too early to draw conclusions about the impact that these new reports have had on supervised companies because the first reports were received only recently. However, the Office is pleased with the co-operation received from the supervised companies and from the actuarial profession in responding to this new requirement.

Actuarial Services

The Public Pension Reporting Act, which was passed in 1986, requires reports on various pension plans at least once every three years. These reports must be completed within 18 months of the effective date of the actuarial valuation. The plans reported on are not supervised by the Office; specific legislation relates to each plan.

During the past year, actuarial reports were completed and tabled in Parliament on pensions for Members of Parliament, Federally Appointed Judges, the Public Service of Canada, and the Canadian Forces. With respect to the last two groups, reports were also completed on the group life insurance benefits provided under the Supplementary Death Benefit plans.

A memorandum of understanding between the Department of National Defence and the Office came into effect in March 1988. The memorandum covers the provision of actuarial valuation data for the Canadian Forces.

Looking to the Future

We will continue to rely on an approach that values the importance of institutions governing themselves...

The evolution of the financial services sector both domestically and internationally will continue to be rapid. The Office has come through its first year well positioned to deal appropriately and effectively with the challenges that these changes will bring to Canada's financial system.

The Office is continuing to refine its approaches and techniques with a view to ensuring that the regulation of financial institutions and pension plans falling within federal jurisdiction contributes to a strong and stable financial environment.

We will continue to rely on an approach that values the importance of institutions governing themselves, competing strongly, and remaining profitable while at the same time taking into account the need for consistent and competent regulation.

Canada's financial sector has been well served by this philosophy over the years. It will continue to be served well in the future.



Perspectives d'avenir

*Nous continuons d'appliquer une
approche fondée sur l'autonomie
des institutions . . .*

L'évolution du secteur des services financiers, tant au pays qu'à l'étranger, demeurera rapide. Au terme de sa première année d'existence, le Bureau est en mesure de relever de façon appropriée et efficace les défis que ces changements posent pour le système financier canadien.

Le Bureau continue de préciser ses approches et techniques afin d'assurer que la réglementation des institutions financières et des régimes de retraite fédéraux contribue à la prospérité et à la stabilité du climat financier.

Nous continuerons d'appliquer une approche fondée sur l'autonomie, la forte compétitivité et la rentabilité soutenue des institutions, compte tenu du besoin d'une réglementation uniforme et appropriée.

Le secteur financier du Canada a tiré profit de cette approche au fil des ans et continuera d'en bénéficier.

aux procédures de surveillance des compagnies d'assurance-vie et de biens et de risques Contractuellement aux banques, la loi n'oblige pas les compagnies d'assurance à créer un comité de vérification composé de leurs administrateurs. Par contre, beaucoup de compagnies ont créé de tels comités et le Bureau invite les autres à faire de même. Ayant inspecté les compagnies d'assurance-vie, le Bureau transmet ses conclusions au président du comité de vérification, de même qu'à la haute direction de la compagnie en cause. Au besoin, des représentants du Bureau rencontrent tous les membres du comité ou du conseil d'administration pour discuter des conclusions de l'inspection.

Modification du champ actuariel de la Division de l'assurance de biens et de risques divers

Le projet de loi C-56 a mis en lumière la nécessité pour chaque compagnie de biens et de risques divers de soumettre, en même temps que ses états financiers annuels, un rapport rédigé par un actuaire faisant état des réserves pour polices et pour sinistres. Au cours d'une période de transition de cinq ans, une personne qui n'est pas un actuare peut être autorisée à rédiger ce rapport. En raison de ce changement touchant la législation du secteur de l'assurance, il a été nécessaire de doter la Division de l'assurance de biens et de risques divers d'une Section de l'actuariat. Cette section, qui regroupe un chef et deux actuaires adjoints, est chargée d'examiner les rapports soumis, d'établir les critères d'agrément des personnes autorisées à signer les rapports sans pour autant être des actuaires, de déterminer la

présentation et le contenu appropriés des rapports et de traiter de façon générale des questions actuarielles relevant de la division. Il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'incidence de ces nouveaux rapports sur les compagnies surveillées parce que les premiers rapports n'ont été reçus que tout récemment. Toutefois, le Bureau se réjouit de la collaboration manifestée par les compagnies en cause et par les actuaires afin de se conformer à cette exigence.

Services d'actuariat

En vertu de la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques adoptée en 1986, les divers régimes de retraite doivent faire l'objet de rapports au moins triennaux présentés dans les 18 mois de la date de l'évaluation actuarielle. Les régimes visés ne relèvent pas du Bureau, mais bien de lois particulières. Au cours de l'année écoulée, les rapports actuariels sur les régimes de retraite des députés et sénateurs, des juges nommés par le gouvernement fédéral, des employés de la Fonction publique du Canada et des membres des Forces canadiennes ont été terminés et soumis au Parlement. En ce qui touche ces deux derniers groupes, les prestations d'assurance-vie collective prévues par les régimes de prestations supplémentaires de décès ont également fait l'objet d'un rapport. Un protocole d'entente signé par le ministre de la Défense nationale et le Bureau visant la prestation de données d'évaluation actuarielle dans le cas des Forces canadiennes est entré en vigueur en mars 1988.



Régimes d'indemnisation

des assurés

Les travaux visant les régimes

d'indemnisation des assurés en cas de

faillite d'une compagnie d'assurance

sont presque terminés. Jusqu'ici, les

assurés ne bénéficiaient pas d'une

protection semblable à celle accordée

aux déposants par la Société

d'assurance-dépôts du Canada. Le

Bureau a collaboré avec les instances

d'assurance provinciales. Le Bureau

d'assurance du Canada, qui représente

l'industrie de l'assurance générale, et

l'Association canadienne des

compagnies d'assurance de personnes,

qui représente le secteur de

l'assurance-vie, pour trouver la

meilleure façon de constituer des

régimes d'indemnisation des assurés.

À la suite de ces discussions, les

deux associations de l'industrie de

l'assurance ont convenu de prendre

des mesures pour mettre sur pied des

régimes distincts d'indemnisation des

consommateurs, l'un au titre de

l'assurance incendie, automobile et

risques divers (IARD) et l'autre pour

l'assurance-vie et maladie. Ces régimes

seront administrés par des organismes

privés qui devront respecter notam-

ment les exigences minimales fixées

par les divers paliers de gouvernement

quant à la protection à fournir.

Sous réserve des limites qui y seront

précisées, les régimes indemniseront

les assurés et les tiers en cas de faillite

de la compagnie d'assurance. Pour

obtenir une licence, tous les assureurs

actifs au Canada seront tenus de

souscrire au régime visant leur

secteur d'activité.

Si une compagnie d'assurance ayant

souscrit à l'un des deux régimes fait

faillir, toutes les compagnies

régime devront verser l'indemnité

prévue.

La société chargée d'administrer le

régime du secteur de l'assurance

IARD a été constituée le 17 février

1988 et le régime devrait être offert

cet automne dans chaque province et

territoire.

L'Association canadienne des

compagnies d'assurance de personnes

a pris des mesures pour constituer un

organisme chargé d'administrer le

régime du secteur de l'assurance-vie,

lequel devrait entrer en vigueur

en 1989.

Règles sur la suffisance

des fonds propres des

compagnies d'assurance-vie

Les préoccupations quant à la

suffisance des fonds propres ne se

limitent pas au secteur bancaire.

À la suite de l'adoption du projet de

loi C-56, le ministre des Finances a été

autorisé à imposer aux compagnies

d'assurance-vie, par voie de directives

ou par règlement, des seuils

permanents en ce qui touche les

fonds propres et l'excédent.

Autrefois, étant donné que les

marges étaient comprises dans les

réserves actuarielles, il ne semblait pas

nécessaire de prescrire des exigences

minimales à l'égard des fonds propres

et de l'excédent des compagnies

d'assurance-vie. Toutefois, depuis

1977, les actuaires chargés des

évaluations ont été plus libres de

choisir les hypothèses servant à

constituer les réserves actuarielles.

Cette autonomie et la vive

concurrence au sein du secteur de

l'assurance ont entraîné un important

resserrement des marges

habituellement appliquées aux

réserves actuarielles. Il y a donc lieu

d'imposer des exigences permanentes

à l'égard des seuils des fonds propres

et de l'excédent des compagnies

d'assurance-vie, vu que les banques,

les compagnies d'assurance de biens

et de risques divers et les sociétés

productrices et de prêt y sont déjà

assujetties.

En collaboration avec l'Association

canadienne des compagnies

d'assurances de personnes, le Bureau

a entrepris de fixer les exigences

minimales au titre des fonds propres

et de l'excédent qui seront intégrés

au règlement. L'ACCAF s'intéresse de

près à ces travaux tant en qualité

d'association professionnelle regroup-

ant les assureurs-vie et maladie que

parce qu'elle a déjà entrepris

d'élaborer des normes financières

semblables à l'égard du régime

d'indemnisation des assurés qu'elle est

à mettre sur pied.

Les provinces s'intéressent aussi aux

exigences permanentes à l'égard des

seuils des fonds propres et de

l'excédent et ont participé aux

consultations à ce sujet. Le règlement

englobera une formule en vertu de

laquelle une compagnie devra calculer

ses propres exigences permanentes en

matière de fonds propres et de

l'excédent en fonction de divers

éléments de risque tels la mortalité, la

morbidité, les carences de l'actif et

l'inopportunité des mouvements de

trésorerie aux fins des placements.

Les exigences relatives aux seuils

permanents des fonds propres et de

l'excédent des compagnies

d'assurance-vie devraient entrer en

vigueur en 1989.

Rapports avec

des compagnies d'assurance

les conseils d'administration

Dans le cadre de la vaste initiative

entre le Bureau et les institutions dont

il assure la réglementation, un

programme de communication avec

les conseils d'administration des

compagnies d'assurance sera intégré

soutien et collaborer avec d'autres membres du Comité à l'égard de ces questions, notamment en ce qui touche la surveillance des liquidités des banques, des engagements hors bilan et des risques de taux d'intérêt. Le Comité Cooke a récemment formulé des recommandations sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres. Résultat de plusieurs années d'efforts, les propositions du Comité visant à préciser des exigences réglementaires minimales au titre des fonds propres des banques oeuvrant adoptées par les gouverneurs des banques centrales en juillet 1988 et seront en place à la fin de 1992. Le cadre établit une définition commune, les fonds propres et des seuils à cet égard à l'intention des banques actives à l'échelle internationale qui devrait permettre de renforcer la prospérité et la stabilité du système bancaire international. À titre de membre du Comité Cooke et de participant à ses discussions, le Bureau du surintendant appui ce cadre et conseille les banques en vue de son application au Canada.

Chaque pays dispose d'une certaine marge de manœuvre en ce qui touche l'application du cadre. En août 1988, le Bureau du surintendant a publié un document national à cet égard à l'intention des banques, des analyses et d'autres intérêts. Ce document renferme le calendrier et la procédure d'application au Canada du cadre proposé par la Banque des règlements internationaux.

Cadre d'inspection des institutions de dépôts

Une étude spéciale a été entreprise pour mettre au point un cadre d'inspection des institutions de dépôts. Cette étude vise à renforcer et améliorer les programmes de surveillance des banques et d'autres institutions de dépôts appliqués par le Bureau. L'étude porte sur l'examen des approches courantes en matière d'inspection des banques et des sociétés fiduciaires et de prêt ainsi que des méthodes utilisées par d'autres instances de réglementation. Le groupe d'étude élaborera un cadre global prévoyant les étapes appropriées en matière d'inspection, de rapport, d'examen et de contrôle de la qualité. Il établira aussi des procédures de rédaction et de tenue à jour de manuels et de méthodes d'inspection.

Frais d'administration

Au cours de l'année écoulée, le public et le gouvernement ont manifesté beaucoup d'intérêt et d'inquiétudes quant à la façon dont les institutions de dépôts prélèvent des frais d'administration auprès de leurs clients. Certains articles de la Loi sur les banques et quelques règlements des banques et de leur administration. La Loi sur les banques et ses règlements d'application relèvent du surintendant. Le Bureau veille à ce que les institutions observent les règlements en ce qui touche la divulgation de l'information. Par ailleurs, le montant des frais n'est pas établi par la législation ou les règlements.

Le 30 juin 1988, le ministre d'État aux Finances a annoncé que les grandes banques et sociétés fiduciaires prendraient des mesures volontaires pour résoudre les problèmes que leurs clients et les membres du comité parlementaire soulignent. En outre, le Ministère a déposé un projet de révisions de la Loi sur les banques et des règlements pour traiter de questions relatives à la divulgation, à la notification et aux mécanismes de règlement des plaintes.

L'étude menée par le Bureau en août 1988 révèle que les banques

observent les mesures volontaires annoncées par le Ministère. En outre, des examens périodiques seront effectués au cours de la prochaine année afin d'assurer l'observation de jouer un rôle de médiateur en ce qui touche les plaintes du public visant les institutions financières fédérales.

Dossiers touchant l'industrie de l'assurance, les régimes de retraite et les questions actuarielles

Règlements sur la réassurance

À la suite de l'adoption, le 30 juin 1987, du projet de loi C-56, Loi modifiant certaines lois concernant les institutions financières, la prise de règlements touchant les activités de réassurance des compagnies d'assurance devenait nécessaire. Pour tenir l'industrie au courant de la situation, des copies des premières versions des règlements ont été communiquées aux principales associations de l'industrie, au Bureau d'assurance du Canada, au Conseil de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes. Ces organismes ont été invités à commenter les règlements et leurs représentants ont rencontré ceux du Bureau à plusieurs reprises. En outre, chaque compagnie d'assurance a reçu copie des projets de règlement en septembre 1987 aux fins de commentaires.

À l'issue de ces consultations, plusieurs modifications importantes ont été apportées aux projets de règlement. L'industrie semble assez satisfaite du résultat et les règlements doivent entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1989.

L'étude menée par le Bureau en août 1988 révèle que les banques

Dossiers touchant les institutions de dépôts

La dette des pays moins développés,

un problème persistant

Le problème de la dette des pays moins développés demeure sérieux.

Les banques canadiennes sont obligées d'accroître leurs provisions à cet égard, tout comme les banques d'autres pays. La plupart des analystes indépendants estiment que les banques canadiennes sont en mesure de relever davantage le niveau de leurs provisions si cela était nécessaire.

Depuis 1984, en application des lignes directrices en matière de surveillance, les banques ont constitué des provisions liées à la prudence à l'égard des risques assumés dans les pays qui ont eu des difficultés à assurer le service de leur dette extérieure contractée auprès de banques commerciales ou qui l'ont restituée en tout ou en partie. Au départ, les banques étaient tenues de constituer des provisions représentant au moins 10 à 15 p. 100 des risques avant le 31 octobre 1986 à l'égard de 32 pays désignés.

Le niveau des provisions et la liste des pays visés ont été révisés de temps à autre pour tenir compte de l'évolution de la situation économique à la fin de 1987, le niveau des provisions atteignait 30 à 40 p. 100 des risques et visait 34 pays.

En avril 1988, le seuil des provisions a de nouveau été majoré en raison d'incertitudes persistantes touchant certains emprunteurs souverains. D'ici au 31 octobre 1988, les banques devront maintenir des provisions pour pertes sur prêts de 35 à 45 p. 100 des risques encourus dans les pays désignés. Lors de l'annonce du relèvement des

de réglementation des valeurs mobilières et de la réunion spéciale d'experts en valeurs mobilières convoquée par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques. Par le biais de sa participation au Comité Cooke de la Banque des règlements internationaux, le Bureau a appuyé la tenue d'une rencontre, en septembre 1988, entre les instances de réglementation des banques et des valeurs mobilières.

Participation aux activités

de l'Institut Canadien des Comptables Agréés

En février 1987, l'ICCA a mis sur pied un Groupe de travail sur les institutions financières pour examiner les pratiques de ces dernières en matière de comptabilité et de rapports financiers. Le Groupe de travail a pour mandat de faire état des nouvelles questions et de soumettre des recommandations au Comité directeur des normes comptables de l'Institut.

En octobre 1987, une ligne directe sur la comptabilisation des frais et coûts inhérents aux activités de prêt a été émise. D'autres importants dossiers traitant notamment des opérations hors bilan et de la comptabilisation des prêts et de la vente d'éléments d'actif sont plus ou moins avancés. Un observateur délégué par le Bureau du surintendant participe aux activités du Groupe de travail.

Un représentant du Bureau a siégé à titre d'observateur à la section est du Comité des normes comptables de l'ICCA dans le cadre du projet sur la comptabilité bancaire. En avril 1988, le Comité a publié un exposé-sondage sur les principes de comptabilité bancaire en regard de certaines lacunes entre les principes et pratiques comptables appliqués par les banques canadiennes et les pratiques comptables généralement reconnues. Une ébauche de document sur les engagements doit aussi paraître bientôt.

provisions, quatre pays ont été ajoutés à la liste de ceux qui ont des difficultés à assurer le service de leur dette extérieure ou qui l'ont restituée en tout ou en partie. Jusqu'ici 38 pays ont été désignés.

Revision des méthodes

de comptabilisation des pertes sur prêts

Depuis le 1^{er} novembre 1987, le Bureau a modifié la politique de comptabilisation des pertes sur prêts des banques. En vertu de la nouvelle politique, les provisions pour pertes sur prêts imputées aux revenus représentaient les pertes réelles subies au cours de la période. Autrefois, ces pertes réelles étaient passées au débit des réserves pour éventualités et prises en compte dans une formule servant à calculer les provisions pour pertes sur prêts fondée sur le ratio moyen des pertes subies sur cinq ans.

Banque des règlements internationaux —

Convergence des fonds propres

En juillet 1988, le Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires de la Banque des règlements internationaux a publié son rapport sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres. Ce Comité, baptisé Comité Cooke, a été constitué à la fin de 1974 et regroupe des représentants des banques centrales et des instances de surveillance d'une douzaine de pays industrialisés. Depuis sa création, le Comité Cooke s'est consacré à l'amélioration de la collaboration entre les instances touchant la prudence des opérations bancaires internationales. Au cours des dernières années, les instances de surveillance des banques ont dû faire face à de nouvelles questions de politique découlant de l'accélération de l'innovation et des changements structurels touchant l'industrie des services financiers. Le Bureau du

Bilan de l'année — Progrès et mesures en 1987-1988

*Des événements survenus au pays
et à l'étranger ont grandement
influé sur le fonctionnement et la
réglementation des institutions
financières.*

La situation des institutions financières fédérales et des industries connexes a beaucoup évolué l'an dernier. La législation pertinente adoptée en juillet 1987 et les projets de refonte des statuts régissant les institutions financières ont donné lieu à un élargissement des activités et des façons de traiter les affaires. En outre, des événements survenus au pays et à l'étranger ont grandement influé sur le fonctionnement et la réglementation des institutions financières. Cette année, le Bureau du surintendant des institutions financières a participé à une gamme d'initiatives en plus de s'acquitter de ses tâches courantes de surveillance et de réglementation. La présente section du rapport traite des principales réalisations de l'année et des initiatives devant renforcer les activités de réglementation et de surveillance du Bureau.

La section comporte trois volets : toutes les institutions financières, les institutions de dépôts, et l'assurance, les pensions et les questions actuarielles.

Facteurs touchant toutes les institutions financières

Lundi noir — l'effondrement des marchés boursiers du 19 octobre

Le 19 octobre 1987, les bourses du monde entier ont enregistré une chute de 25 p. 100 de la valeur des titres cotés dont les effets se sont étendus à l'ensemble du secteur des services financiers. Des qu'il a pris connaissance de la situation, le Bureau a rapidement évalué les risques de perte immédiats et a court terme des institutions financières et des régimes de retraite fédéraux.

Le Bureau n'a pas tardé à constater que les institutions et les régimes étaient en mesure de supporter les effets de la chute sans trop de mal.

Dans certains cas, des fonds additionnels ont été sollicités et obtenus. La situation a été suivie de près jusqu'à ce que le marché présente des signes de reprise.

*Acquisition d'entreprises de
négociant en valeurs
mobilières par les institutions
financières fédérales*

À la suite de l'adoption de la Loi sur les institutions financières et la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, les institutions financières fédérales ont été autorisées à exercer le commerce de valeurs mobilières par l'entremise de filiales. Au 31 juillet 1988, le Ministère avait autorisé des banques canadiennes à acquérir 5 entreprises offrant une gamme complète de services de négociant en valeurs mobilières et à mettre sur pied 10 maisons de courtage.

À la fin de juillet 1988, des filiales de banques étrangères avaient obtenu l'autorisation d'acquies une participation dans trois entreprises de négociant en valeurs et autant de maisons de courtage. Une société fiduciaire a mis sur pied une entreprise de courtage de valeurs et 13 banques étrangères ont été autorisées à en créer ou à en acquies au Canada.

Jusqu'à présent, les opérations des maisons de courtage étaient réglementées par des commissions provinciales de valeurs mobilières. Le 15 mars 1988, le Bureau du surintendant a signé avec la Commission des valeurs mobilières du Québec et la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario un protocole d'entente prévoyant l'échange de renseignements et permettant au Bureau de demeurer responsable de la solvabilité des institutions financières qui relèvent de sa compétence.

En plus de faire preuve de coopération au pays, le Bureau a représenté le Canada lors des conférences de Wilton Park regroupant des instances



poursuivi, surtout en raison des pertes

décaulant des prêts consentis aux

pays moins développés.

En 1987, l'actif des filiales de

banques étrangères a augmenté de

11,8 milliards de dollars, soit

36,5 p. 100, pour atteindre

44,1 milliards de dollars. Cette forte

progression est imputable à

l'acquisition, au premier trimestre de

1987, de la Banque Continentale du

Canada et de la Banque de la

Colombie-Britannique, deux banques

canadiennes, par la Banque Iloyds du

Canada et par la Banque Hongkong du

Canada respectivement.

La hausse des provisions pour

pertes sur prêts consentis aux pays

moins développés a eu un effet

déterminant sur les bénéfices des

banques canadiennes en 1987. Au

troisième trimestre de cette même

année, étant donné les conditions du

marché et les mesures connexes

prises par les principales banques des

Etats-Unis et du Royaume-Uni, le

sursimulant a relevé l'objectif fixe

antérieurement au titre des provisions

pour créances à l'égard de 34 pays

designés pour le fixer entre 30 et

40 p. 100; les banques ont été prises

de s'y conformer au plus tard le

31 octobre 1987. Par conséquent, les

provisions constituées par les six

grandes banques ont grimpé à

8,7 milliards de dollars, soit 37 p. 100

de la valeur des créances désignées en

fin d'exercice, comparativement à

2,9 milliards de dollars, ou 11 p. 100

de la valeur des créances, au

31 octobre 1986.

C'est ainsi que les grandes banques

ont déclaré des pertes totalisant

1 milliard de dollars en 1987,

comparativement à des bénéfices de

2,1 milliards de dollars en 1986. Le

revenu net avant déduction des

provisions spéciales majorées

atteinait 2,5 milliards de dollars, soit

17 p. 100 de plus qu'en 1986.

En 1987, le revenu net des filiales

de banques étrangères s'élevait à

19,7 millions de dollars, soit

72,3 p. 100 de moins que les

73 millions de dollars enregistrés en

1986. La concurrence sur le marché,

le faible écart entre les taux de prêt et

d'emprunt et l'augmentation des coûts

expliquent la récente diminution des

bénéfices des filiales de banques

étrangères.

En 1988, la marge des provisions

pour pertes sur prêts a de nouveau été

relevée pour atteindre 35 à 45 p. 100

des créances non réglées à l'endroit

des pays moins développés, cet

objectif devant être atteint le

31 octobre 1988.

Inspection des banques

Le paragraphe 246(2) de la Loi sur les

banques prévoit que le surintendant

doit inspecter au moins une fois l'an

chaque des banques autorisées à

exercer ses opérations au Canada et

présenter un rapport de ses

conclusions au Ministre. En 1987,

toutes les banques ont fait l'objet

d'une inspection et d'un rapport de la

part du Bureau.

Les inspections visent à évaluer les

risques inhérents aux activités des

banques en vue d'assurer la propriété

de ces institutions, de préciser les

domaines où des correctifs s'imposent

et de veiller à ce que les banques se

conforment à la Loi sur les banques,

aux règlements et aux lignes

directrices émises par le Bureau du

sursintendant.

L'inspection des banques englobe

plusieurs aspects, notamment :

- un examen des documents des

- vérificateurs des actionnaires

- portant sur les plus récents états

- financiers annuels vérifiés, pour en

- établir la fiabilité;

- des analyses effectuées avant

- l'inspection sur place afin de

- comparer le rendement financier

- de la banque par rapport aux

- années précédentes et à celui

- d'autres banques semblables;

- l'examen des procès-verbaux des

- réunions du conseil

- d'administration et de comités

- connexes;

- l'examen de certains éléments

- d'actif comportant des risques sous

l'angle de la qualité du portefeuille

et de la gestion des procédés, ce

qui englobe les diverses étapes de

l'octroi de crédits allant de

l'administration des demandes à la

constatation des problèmes

éventuels et à l'application de

correctifs par le biais d'une

meilleure gestion;

- l'examen des activités du service

- interne d'inspection et de

- vérification, de leurs procédures,

- rapports et documents de travail

- (dans le cas des banques qui ne

- comptent pas d'équipes

- d'inspection et de vérification, les

- rapports traitant d'inspections

- effectuées par les vérificateurs

- envoyés par la banque mère sont

- examinés);

- une rencontre des cadres

- supérieurs responsables des

- principaux secteurs d'activité;

- une rencontre avec le président et

- le chef de la direction pour leur

- soumettre les conclusions de

- l'inspection;

- la rencontre des vérificateurs

- externes pour échanger des idées

- concernant l'inspection, leurs

- travaux de vérification et toute

- autre question d'intérêt commun;

- au besoin, des rencontres avec le

- comité de vérification ou son

- président pour expliquer les

- conclusions et discuter de

- questions touchant la réglemen-

- tation.

Les résultats des inspections sont

communiqués à la banque par voie de

lettres destinées au président et au

chef de la direction, avec copie au

président du comité de vérification, et

la banque est priée d'en faire parvenir

copie à chacun des vérificateurs

externes. Cette lettre fait état de la

portée et des conclusions de

l'inspection, des problèmes soulevés

et, le cas échéant, des correctifs

proposés.

Les rapports d'inspection sont

également transmis au Ministre et à la

Société d'assurance-dépôts du Canada.

Associations

coopératives de crédit

À la suite de l'inspection, on a constaté que les associations de crédit, à savoir l'association fédérale, la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, et les six provinciales qui en sont membres, ont subi une réduction des provisions pour pertes en 1987 par rapport à 1986. Les bénéfices avant impôt de la plupart des grandes compagnies nationales ont sensiblement augmenté. La hausse appréciable des bénéfices des sociétés de prêt est surtout imputable à certaines sociétés dont les bénéfices ont fortement augmenté par suite d'une croissance sensible et d'un élargissement des écarts.

Les sociétés d'investissement ont obtenu des capitaux par le biais de titres de créances et ont utilisé le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, acheter des obligations, des débentures ou des actions ou effectuer des placements dans des biens-fonds produits de revenus, ou pour la revente.

Sociétés d'investissement

On dénombrait 20 sociétés d'investissement constituées en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement au 31 mars 1988, contre 23 à la fin de l'année précédente. Quatre sociétés enregistrées au 31 mars 1987 ont été soustraites à l'application de la loi et une nouvelle société a été enregistrée au 31 mars 1988. L'actif des sociétés enregistrées au 31 mars 1988 totalisait 22,4 milliards de dollars, contre 18,3 milliards de dollars dans le cas de celles enregistrées au 31 mars 1987.

Au 31 mars 1988, sept associations détenaient un certificat en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit, et les six provinciales qui en sont membres, ont subi une réduction des provisions pour pertes en 1987 par rapport à 1986. Les bénéfices avant impôt de la plupart des grandes compagnies nationales ont sensiblement augmenté. La hausse appréciable des bénéfices des sociétés de prêt est surtout imputable à certaines sociétés dont les bénéfices ont fortement augmenté par suite d'une croissance sensible et d'un élargissement des écarts.

Inspection

des sociétés fiduciaires

et de prêt

En vertu de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de la Loi sur les compagnies de prêt, celles-ci doivent toutes faire l'objet d'une inspection au moins annuelle. Cette exigence statutaire a été satisfait au cours de l'exercice 1987.

L'inspection des sociétés fiduciaires et de prêt s'effectue sur place. Elle se fonde sur l'examen des relevés statutaires annuels transmis au Bureau à la fin de l'exercice et sur une évaluation du profil des risques des sociétés. L'inspection vise avant tout à déterminer si ces dernières s'acquittent de leurs tâches de manière responsable, ne soulevant pas d'inquiétudes du point de vue de l'insistance de réglementation, présentent une situation financière saine et se conforment aux lois, règlements et lignes directrices applicables.

Le programme d'inspection englobe un examen des travaux effectués par les vérificateurs de la société afin d'en établir la fiabilité.

À la suite de l'inspection, on prépare un rapport traitant des problèmes soulevés et recommandations à ce propos. Les

résultats de l'inspection sont transmis à la société par le biais de lettres destinées aux cadres supérieurs. Un rapport sur les conclusions de l'inspection est également soumis au Ministère et à la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Banques à charte

La Loi sur les banques porte sur la constitution des banques dont aucun actionnaire individuel ne détient plus de 10 p. 100 des actions avec droit de vote (banques de l'annexe A) et de celles où la participation individuelle dépasse 10 p. 100 (banques de l'annexe B). Au 31 mai 1988, on dénombrait 8 banques canadiennes actives, dont 7 figurent à l'annexe A, et 57 filiales de banques étrangères, toutes à l'annexe B. En outre, 43 banques étrangères exploitaient 48 bureaux de représentation au Canada. Ces bureaux ne peuvent exercer d'opérations bancaires au Canada mais servent à promouvoir les services de la banque étrangère qu'ils représentent.

L'exercice des banques à charte canadiennes s'étend du 1^{er} novembre au 31 octobre. Au cours de l'exercice 1987, l'actif total de toutes les banques canadiennes s'est accru de 15,4 milliards de dollars, soit 434,9 milliards de dollars, ce qui représente 92,8 p. 100 de l'actif total de toutes les banques.

Comme par les années passées, cette modeste croissance de l'actif traduit la faible demande intérieure enregistrée dans le secteur des prêts aux entreprises, à mesure que celles-ci ont continué de faire appel aux marchés des capitaux. En outre, le ralentissement des activités du secteur des prêts internationaux s'est

sur la concordance de l'actif et du passif, sur la rentabilité, sur le recours à la réassurance, sur les niveaux absolus et relatifs des fonds propres et de l'excédent, sur la composition de l'actif, sur la fiabilité, sur une période donnée, des hypothèses actualisées et des estimations visant des provisions ultimes pour sinistres, et sur le rendement global des gestionnaires. Des critères semblables liés aux risques déterminent l'importance relative des conclusions de l'inspection. Les cas où les opérations d'une compagnie sont susceptibles d'exposer les détenteurs de polices à un risque indu, la compagnie n'étant pas en mesure de s'acquitter de ses obligations à leur endroit, sont traitées en priorité. Les problèmes administratifs ou autres qui ne menacent pas la solvabilité sont abordés de façon moins urgente. Les inspecteurs sont souvent en mesure de conseiller les gestionnaires des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels ou de répondre aux questions de la direction quant à la façon d'améliorer leurs opérations.

Les résultats des inspections sont communiqués à la haute direction du Bureau du surintendant et de la compagnie en cause. Sous la conduite de leur chef d'équipe, les trois ou quatre inspecteurs intéressés produisent un rapport. Celui-ci est ensuite examiné par l'inspecteur en chef et approuvé par le directeur des compagnies. Le document est ensuite soumis au directeur général chargé d'assurer la solvabilité soutenue des compagnies surveillées.

Le directeur des inspections veille à ce que les compagnies visitées soient avisées des résultats de l'inspection à la fin de celle-ci. Un rapport écrit leur est communiqué peu après. Le directeur voit aussi à ce que les compagnies fassent état des mesures de redressement qu'elles entendent adopter en regard des lacunes soulignées en cours d'inspection.

Régimes de retraite

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension vise surtout à assurer que les régimes qui y sont assujettis prévoient le versement de prestations équitables aux participants retraités et sortants, de même qu'à leurs conjoints, et jouissent d'une situation financière leur permettant de verser les prestations de retraite prévues. La loi fixe des seuils visant notamment les modalités de participation à un régime, l'immobilisation des cotisations, la transférabilité des droits à la retraite, le seuil des cotisations patronales, les droits à une retraite anticipée et la divulgation de l'information.

La loi s'applique à plus de 900 régimes de retraite couvrant des employés de compagnies et d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Il s'agit notamment des banques, des compagnies actives, des compagnies de télécommunications et de transport interprovincial et international, et de quelques sociétés d'État. Certains régimes regroupent un très petit nombre de cotisants, tandis que d'autres touchent plusieurs milliers d'employés. Les régimes dont bénéficient les députés et sénateurs, les employés de la Fonction publique du Canada, les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada ne relèvent pas du Bureau; ils font plutôt l'objet de règlements particuliers.

Au 31 décembre 1987, la valeur marchande totale de l'actif des régimes visés par la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension s'élevait à environ 31,9 milliards de dollars, soit 3 p. 100 de plus que les 31,1 milliards enregistrés l'année précédente.

Inspection des régimes de retraite

L'inspection sur place des régimes de retraite reçoit beaucoup l'attention depuis quelques années. Il est question d'accroître sensiblement leur nombre. Un projet pilote dans le cadre duquel on a inspecté un nombre accru de régimes a mis l'accent sur certaines préoccupations. Ce projet a été exécuté au printemps de 1988; les résultats sont présentement à l'étude et une nouvelle politique en matière d'inspection est en voie d'élaboration. Le Bureau prévoit effectuer environ 40 inspections sur place en 1988-1989, contre 3 ou 4 en moyenne ces dernières années.

Afin d'améliorer les communications entre le Bureau et les régimes relevant de sa compétence, une nouvelle publication intitulée *Le Point sur les pensions* a été conçue pour renseigner tous les répondants des régimes de pension fédéraux et les organismes de l'industrie. Le premier numéro, publié en août 1988, traite du projet pilote touchant les inspections.

Sociétés fiduciaires et de prêt

On dénombre 33 sociétés fiduciaires et 30 sociétés de prêt constituées en vertu de lois fédérales. Onze sociétés de prêt sont des filiales de banques. L'actif total et la rentabilité des sociétés fiduciaires et de prêt ont sensiblement augmenté l'an dernier. L'exercice de ces sociétés s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre.

La croissance globale de l'économie canadienne au cours de cette période a stimulé le secteur de la construction, ce qui a donné lieu à un accroissement du revenu par suite de l'augmentation de la valeur du portefeuille des prêts hypothécaires. Les résultats d'exploitation diffèrent de ceux enregistrés en 1986. Les bénéfices avant impôt des sociétés fiduciaires fédérales sont passés de 201,1 à 225,2 millions de dollars. Dans le cas des sociétés de prêt

produits offerts par ces organismes font qu'ils ressemblent aux compagnies d'assurance commerciales. En 1987, le revenu-primes des sociétés de secours mutuels canadiennes a augmenté de 10,4 p. 100 par rapport à 1986. Le revenu d'exploitation net de toutes les sociétés canadiennes a diminué par rapport à 1986, mais cette situation peut être imputée à l'augmentation des réserves. Une seule société de secours mutuels canadienne est passablement active à l'étranger; sa filiale américaine semble rentable. Règle générale, la situation financière des sociétés de secours mutuels demeure solide même si, dans certains cas, la diminution du nombre de membres risque de entraîner une augmentation des frais généraux et une réduction des dividendes versés aux assurés.

Inspection et des sociétés de secours mutuels

Cette année, on a procédé à quelque 140 inspections sur place visant des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. En outre, 73 compagnies d'assurance-vie et 9 sociétés de secours mutuels ont été visitées.

La loi prévoit que chaque compagnie doit faire l'objet d'une inspection triennale. Étant donné l'évolution de la conjoncture, le Bureau a accru la fréquence des inspections au cours des dernières années, visitant chaque compagnie tous les deux ans en moyenne. Certaines compagnies ont même été examinées chaque année. L'ordre des inspections dépend de l'exposition au risque, les compagnies faisant l'objet des risques les plus importants étant visitées en premier. L'évaluation des risques porte sur une estimation du niveau et du taux de croissance du revenu-primes, sur l'observation des seuils de l'actif, sur les catégories de polices souscrites,

*Nouvelles exigences
prévues par l'article 103*

En vertu de l'article 103, l'actif des compagnies canadiennes d'assurance de biens et de risques divers doit dépasser leur passif selon des montants établis. La nouvelle législation renforce les seuils permanents des fonds propres et de l'excédent, appelés «test de l'article 103» dans le cas des compagnies canadiennes et «test de la suffisance des dépôts» dans le cas des compagnies britanniques et étrangères. Autrefois, les compagnies devaient veiller à ce que leurs marges de fonds propres et d'excédent représentent au moins 15 p. 100 des provisions pour sinistres, en plus d'un pourcentage des primes non gagnées pouvant varier entre 0 et 15 p. 100 selon l'évolution des sinistres. Le texte législatif adopté en juillet 1987 prévoit l'ajout de deux tests et les compagnies sont maintenant tenues de satisfaire au plus rigoureux de ces trois tests.

Les nouvelles exigences en vertu de l'article 103 ont été conçues pour être plus sévères à l'endroit des compagnies dont l'évolution des sinistres a été négative et qui se sont développées très rapidement. Il semble que cet objectif soit en voie d'être atteint.

Sociétés de secours mutuels

Au cours des dernières années, seules quelques-unes parmi la quarantaine de sociétés de secours mutuels fédérales ont oeuvré activement dans la vente de polices d'assurance-vie ou maladie au Canada. Cinq grandes organisations accaparent la majorité (plus de 95 p. 100) du revenu-primes des sociétés de secours mutuels et la plupart des polices en vigueur. Les systèmes de commercialisation et les

terminé le 31 décembre 1987, les bénéfices nets des compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont augmenté de quelque 7 p. 100 par rapport à l'exercice précédent; cependant, ce résultat remarquable est quelque peu décevant, car les forts gains enregistrés en début d'exercice ont été suivis de baisses plus tard au cours de 1987. La hausse des taux de primes a constitué l'élément positif du début de l'exercice, mais les sinistres ont commencé à augmenter plus rapidement que les primes plus tard au cours de l'année.

Dans le cas des consommateurs, l'impossibilité d'avoir accès à de l'assurance n'a pas posé de graves problèmes en 1987, contrairement à la pénurie enregistrée en 1985 et 1986. L'accroissement de la rentabilité et l'intensification de la concurrence semblent avoir allégé ce problème. Selon le rapport établi entre les fonds propres et l'excédent, d'une part, et le passif et les réserves obligatoires, d'autre part, les niveaux de solvabilité des compagnies canadiennes sont demeurent stables en 1987. Les fonds propres et l'excédent ont représenté environ 33 p. 100 du passif et des réserves obligatoires en fin d'exercice, soit le même niveau qu'à la fin de 1986.

En ce qui touche l'observation de l'article 103 de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la situation a évolué en 1987. En moyenne, à la fin de cette année, la valeur de l'actif a dépassé les seuils prévus par l'article 103 dans une proportion de quelque 16 p. 100, comparativement à 22 p. 100 à la fin de 1986 et à 21 p. 100 à la fin de 1985. Cette réduction peut être attribuable à deux facteurs : la baisse de la valeur marchande des actions à la suite de l'effondrement des marchés boursiers en octobre et le resserrement des critères de l'article 103 par le biais de la nouvelle législation.

Institutions financières fédérales et rôle du Bureau en matière de surveillance

*Des événements survenus au pays
et à l'étranger ont grandement
influé sur le fonctionnement et la
réglementation des institutions
financières.*

En 1987, l'économie du Canada a connu sa sixième année d'expansion à la suite de la récession de 1981-1982. Malgré l'effondrement du marché boursier, les entreprises et les consommateurs n'ont pas cessé de dépenser. Il convient probablement de qualifier de solide plutôt que de spectaculaire la croissance enregistrée; le produit intérieur brut réel a augmenté de 3,9 p. 100 depuis 1986. La vigueur de l'économie a influé de façon positive sur l'industrie des services financiers qui a enregistré une croissance globale de l'actif total et des bénéfices.

La présente section porte sur chaque groupe d'institutions fédérales et renferme un exposé sur le rôle du Bureau à l'égard de leur surveillance au moyen d'inspections.

Compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels

À la fin de mars 1988, 443 compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels étaient actives au Canada. (Voir la classification au tableau 5.)

Compagnies d'assurance-vie
L'exercice des compagnies d'assurance-vie commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre. En 1987, les primes relatives aux nouvelles polices d'assurance-vie ont augmenté de 12 p. 100; dans le cas des contrats de rentes, les primes ont enregistré une hausse de plus de 19 p. 100. Les rentes comptent maintenant pour plus de 60 p. 100 du revenu-primes total au Canada.

TABLÉAU 5
Classification des compagnies et sociétés au 27 mars 1988

CANADIENNES	BRITANNIQUES	ÉTRANGÈRES	TOTAL
Compagnie d'assurance de biens et de risques divers	112	22	120
Compagnies d'assurance-vie	56	11	83
Sociétés de secours mutuels	16	-	23
Total	184	33	226
			443

Malgré ces gains, les bénéfices nets de toutes les compagnies canadiennes ont diminué de 25 p. 100 par rapport à 1986. Cette baisse peut être attribuée aux frais de mise en marché et de développement liés à la hausse importante du nombre de nouvelles polices, à la baisse de la valeur marchande des placements et aux pertes subies aux États-Unis au titre de l'assurance contre les accidents et la maladie. Cependant, cette industrie demeure généralement en bonne santé financière, malgré une certaine réduction des marges d'avoirs propres.

Le niveau des fonds propres et de l'excédent conservés par les compagnies d'assurance-vie canadiennes s'est légèrement accru en termes réels en 1987, mais il a diminué si on le compare au passif et aux réserves obligatoires. À la fin de 1987, les fonds propres et l'excédent représentaient 8,4 p. 100 du passif et des réserves obligatoires, en baisse par rapport aux 9,3 p. 100 enregistrés l'année précédente. Bien que les fonds propres et l'excédent demeurent élevés, la tendance à la baisse représente l'un des facteurs qui a obligé le Bureau à prendre des règlements visant à imposer aux compagnies d'assurance-vie des exigences portant sur les seuils des fonds propres et de l'excédent.

*Compagnies d'assurance
de biens et de risques divers*
L'exercice financier des compagnies d'assurance de biens et de risques divers commence également le 1^{er} janvier et prend fin le 31 décembre. Au cours de l'exercice

ont été groupés sous un même toit; au cours de l'automne, tout le personnel de Toronto emménagera dans un immeuble fédéral remis à neuf. De nouveaux employés spécialisés ont été recrutés et une firme de recherche de cadres a trouvé des candidats pour des postes de niveaux supérieurs qui ont été créés à Toronto. En outre, les travaux se poursuivront afin d'accroître et de maintenir les compétences de tout le personnel du Bureau.

Le surintendant a recours aux services de conseillers externes pour obtenir des conseils très techniques de même que des services de soutien dans plusieurs domaines. À la suite d'une recommandation de la Commission Estey, les services d'une entreprise ont été retenus afin d'étudier le régime de rémunération appliqué par le Bureau du surintendant. On procède actuellement à la mise en oeuvre initiale des recommandations se rapportant aux cadres supérieurs. Dès le départ, le Bureau a mis au point une stratégie afin d'utiliser le mieux possible la technologie; on a fait l'acquisition d'équipement informatique et un système d'information est actuellement mis en place afin d'améliorer la surveillance des institutions. Ce système devrait être entièrement fonctionnel au cours de la prochaine année.

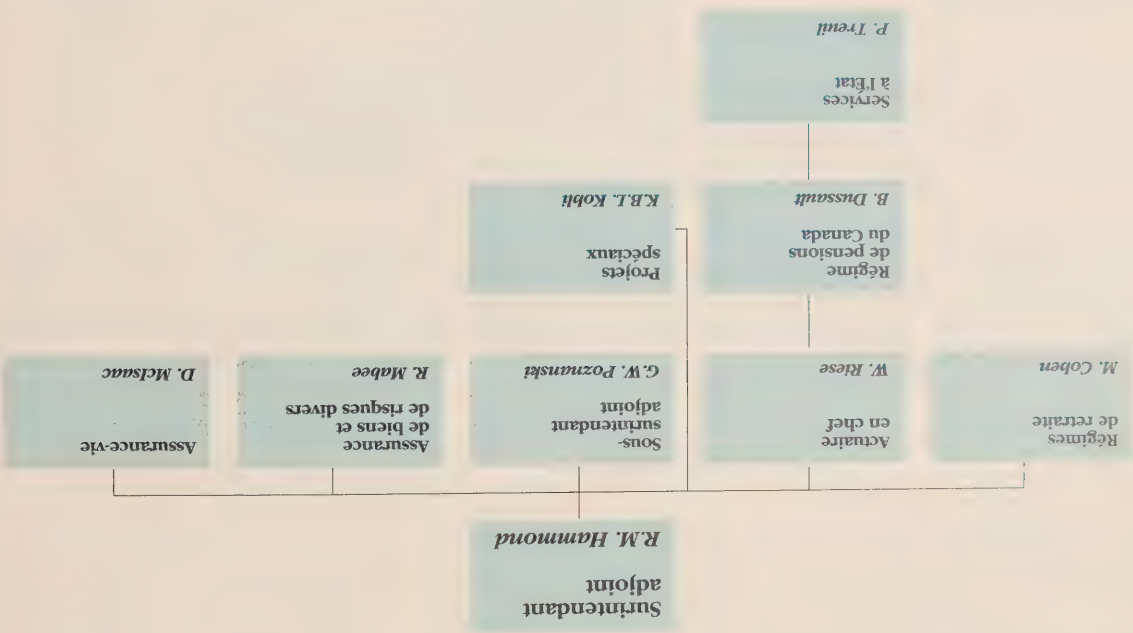
Le Bureau a élaboré un plan d'entreprise détaillé pour l'exercice 1988-1989 dans le but d'orienter ses travaux. Il procède actuellement à la mise en oeuvre de ce plan. Par ailleurs, l'exercice d'élaboration du plan d'entreprise de 1989-1990 s'amorcera bientôt.

Toutes ces réalisations hiérarchiques se sont produites dans une période caractérisée par des

changements considérables et par l'incertitude. Les résultats de cet exercice influenceront de façon profonde sur la capacité du Bureau de s'acquitter de son mandat et de donner suite aux nombreuses attentes qu'il a créées.

Même s'il faudra du temps pour profiter pleinement de ces initiatives, les résultats atteints au cours de l'exercice écoulé révèlent que le Bureau est en bonne voie de se conformer au mandat que lui a confié le Parlement. La prochaine section du rapport donne un aperçu des industries faisant l'objet de la surveillance du surintendant et précise les travaux du Bureau à leur égard.

TABLEAU 4
Secteur de l'assurance et des pensions



Secteur

des services de gestion

Pour compléter la structure du Bureau, le Secteur des services de gestion a été créé afin d'offrir des services de soutien aux programmes dans les domaines du personnel, des finances, de l'administration et des systèmes. En outre, le ministère de la Justice a créé au Bureau une Section des services juridiques.

(Comité exécutif

Le Bureau est dirigé par un comité exécutif présidé par le surintendant et composé des surintendants adjoints, du directeur exécutif, de l'avocat-conseil et de la directrice des Communications et affaires publiques. Le Comité tient des réunions périodiques pour examiner les questions portant sur l'industrie, le gouvernement et le Bureau.

Comité

de surveillance des institutions financières

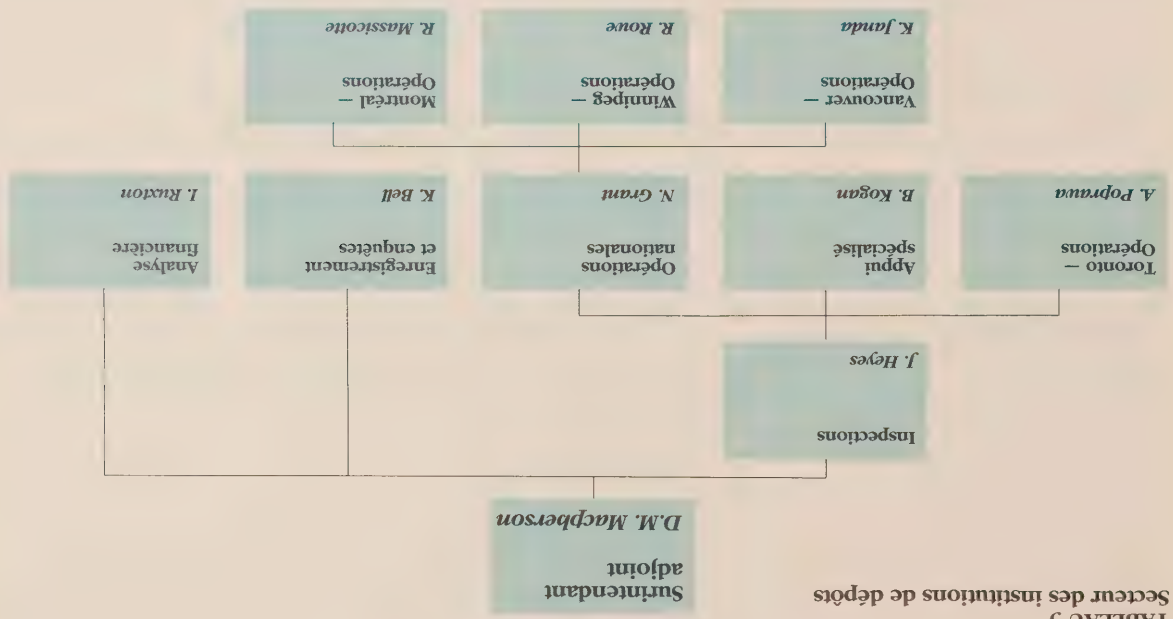
La loi habilitante prévoyait la création d'un comité composé du surintendant, du gouverneur de la Banque du Canada, du président du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du sous-ministre des Finances. Le Comité de surveillance des institutions financières a pour mandat de faciliter la consultation et l'échange de renseignements entre les membres à l'égard de toutes les questions relatives à la surveillance des institutions financières sur la situation des renseignements sur la situation générale des institutions et sur d'éventuels problèmes.

Le Comité évalue l'incidence sur les

La meilleure utilisation des personnes

Au cours de l'année écoulée, bon nombre de mesures organisationnelles ont été adoptées pour permettre au Bureau d'accroître la vigueur et la stabilité du système financier canadien et pour maintenir la confiance du milieu international des affaires dans les institutions financières canadiennes. À Ottawa, les employés

TABLEAU 3
Secteur des institutions de dépôts



Secteur

de l'assurance et des pensions

En comparaison aux changements fondamentaux susmentionnés, les rajustements apportés aux autres éléments constituant le nouveau Bureau ont été moins spectaculaires, mais tout aussi importants. À la suite des recommandations formulées par le vérificateur général du Canada dans son rapport de 1986 à l'intention du surintendant des assurances, la Division de l'assurance-vie dont le mandat consiste à surveiller les compagnies d'assurance-vie canadiennes et étrangères qui font des affaires au Canada, et la Division de l'assurance de biens et de risques divers ont été réunies pour former la Division de l'assurance et des pensions. Cette structure tient compte de la nature spécialisée de la surveillance des régimes de retraite, des travaux nécessaires pour offrir des conseils et des services actuariels à l'État et des importantes différences qui existent à l'heure actuelle et qui se maintiendront vraisemblablement entre les divers segments de l'industrie de l'assurance.

canadiennes et étrangères qui font des affaires au Canada, et la Division de l'assurance de biens et de risques divers qui en fait de même pour les compagnies d'assurance générale, ont réaffirmé leur approche en matière d'analyse et d'inspections sur place. Afin d'accroître la responsabilité au titre de la surveillance des régimes de retraite enregistrés en vertu de lois

Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources

institutions afin de conseiller les ministres au sujet des diverses décisions qu'ils doivent prendre. Le secteur représente un point central qui assure, pour toutes les institutions financières réglementées, une approche uniforme au chapitre des décisions et de l'interprétation ainsi que de la prise de réglementation. La Division de la planification et du perfectionnement professionnel a été créée au sein de ce secteur et un groupe des affaires publiques a été mis sur pied afin d'organiser et de diriger les communications du Bureau avec les industries, les organismes professionnels, les médias et le public. Les employés du secteur sont en poste à Ottawa; un gestionnaire est affecté au Bureau de Toronto.

Il convenait, dans l'immédiat, de bien guider les industries réglementées, tout en appuyant l'orientation de la politique du gouvernement. C'est pourquoi le Secteur de la politique de réglementation, de la planification et des ressources a reçu le mandat de présenter le point de vue du Bureau en ce qui concerne la planification des mesures législatives du gouvernement, d'élaborer des règlements, de formuler des projets de politique, d'exécuter des travaux de recherche et de recevoir les demandes complexes provenant des

d'un poste de surintendant des institutions financières et d'au plus trois postes de surintendants adjoints (voir le tableau 1). Trois surintendants adjoints dirigent chacun un secteur du Bureau du surintendant : Politique de réglementation, planification et ressources, Institutions de dépôts et Assurance et pensions.

TABLEAU 1 : Répartition des ressources, de la planification et de la politique de réglementation, de la planification et des ressources

S. Labarge surintendant adjoint

K. Adamsons Planification de la législation	A. Maxwell Politique et recherche	A. Brossard Interprétation	B. Knapp Planification et perfectionnement professionnel	N. Murphy Communications et affaires publiques
---	---	-------------------------------	---	--

Secteur

des institutions de dépôts

En raison de l'intention du gouvernement de permettre aux sociétés fiduciaires de concurrencer plus directement les banques en clarifiant la gamme de leurs services, et compte tenu du fait que les activités se ressemblaient passablement, la Division des compagnies de fiducie et de prêt du Département des assurances a été jumelée à la Division de l'inspection et de la recherche du Bureau de l'inspecteur général des banques pour former le Secteur des institutions de dépôts.

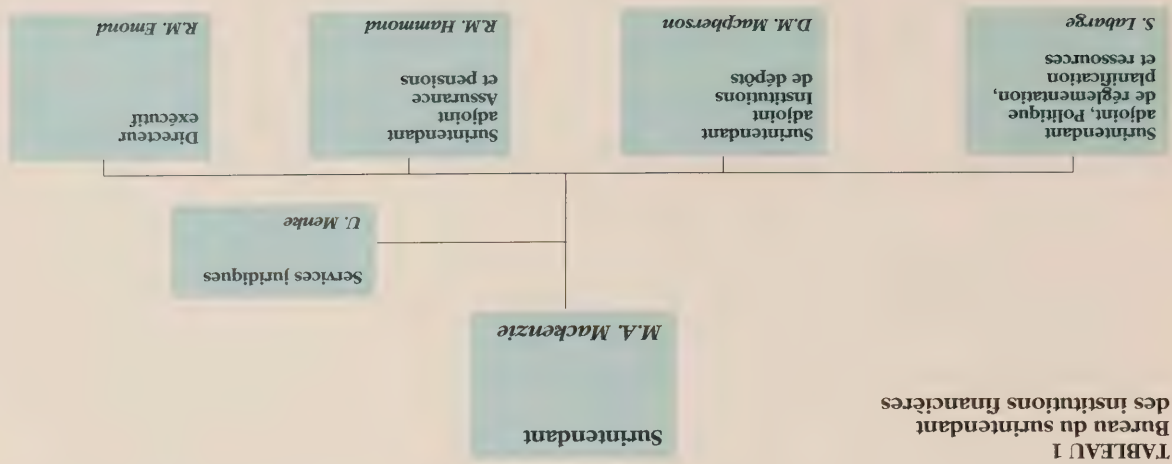
Ce secteur, dont les bureaux sont situés à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg et Ottawa, est chargé de surveiller les banques, les sociétés fiduciaires et de prêt, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédit régies en vertu de lois fédérales. Il a pour mandat principal de surveiller la solvabilité de ces institutions et de déterminer si elles observent les lois et règlements fédéraux.

En outre, le secteur examine les activités de certaines institutions à charte provinciales en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ainsi, environ 55 institutions font l'objet d'un examen du Bureau.

Préparatifs en vue de relever le défi

La vigueur de l'économie a influé de façon positive sur l'industrie des services financiers qui a enregistré une croissance globale de l'actif total et des bénéfices.

TABEAU 1
Bureau du surintendant des institutions financières



Chacun des éléments constituant le Bureau du surintendant a fait l'objet d'études vers le milieu des années 80. En raison de la faillite de deux banques, on accordait beaucoup d'importance aux faiblesses du système de surveillance des banques; certains problèmes avaient également été décelés au sein du Département des assurances.

En février 1987, le surintendant en poste a été nommé inspecteur général des banques et surintendant désigné. En avril 1987, en prévision de l'adoption de la nouvelle loi, le surintendant désigné a fait appel à un groupe de conseillers pour revoir chaque élément du processus de surveillance des banques, des sociétés fiduciaires et de prêt, des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Par ailleurs, des experts-conseils ont examiné les exigences éventuelles liées à l'acquisition d'entreprises de courtiers en valeurs mobilières par des banques, projet compris dans la loi à l'étude. Ces travaux, de même que les recommandations qui en ont découlé, ont été jumelés aux conclusions d'études antérieures. Ensemble, ils ont constitué une base solide qui a permis d'établir les priorités et l'orientation du nouveau Bureau.

Il a fallu relever d'importants défis

inhérents à l'établissement d'un nouvel organisme. Non seulement devait-on regrouper quelque 285 employés (225 du Département des assurances et 60 du bureau de l'inspecteur général des banques), mais selon les conclusions des études, il importait de décentraliser les activités de surveillance vers les grands centres financiers canadiens. Par ailleurs, il fallait mettre sur pied un système informatique facilitant l'adaptation aux importants changements immédiats et futurs apportés à la politique du gouvernement et convertir les nouvelles politiques en mesures concrètes. Tous ces facteurs, en plus du processus d'établissement d'un nouveau ministère, devaient être pris en compte dans la création de la nouvelle structure hiérarchique du Bureau.

Des discussions avec les autorités de réglementation d'autres pays, plus particulièrement du Royaume-Uni et des États-Unis où des rendances semblables ont été relevées dans le domaine de la réglementation et de la surveillance, ont permis d'élaborer des options. Toutefois, les exigences du système parlementaire canadien, englobant les paliers fédéral et provincial, ont nécessité des solutions à la fois nouvelles et distinctes.

La nouvelle loi prévoyait la création



les vérificateurs. Le vérificateur joue un rôle capital en ce qui touche la santé d'un organisme, car il examine et authentifie les états financiers qui présentent la situation financière de chaque institution. En principe, les états financiers vérifiés constituent des documents réglementaires. En ayant recours au rapport de vérification et en discutant des conclusions avec les vérificateurs, la direction et les comités de vérification, le surintendant vise à établir un climat de travail favorisant l'indépendance du vérificateur, tout en assurant la pertinence des méthodes de comptabilité et d'évaluation de l'actif. Le Bureau a également pris des mesures afin de créer des comités consultatifs composés de vérificateurs des banques, des sociétés fiduciaires, des compagnies d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers, dans le but de rassembler les liens entre le Bureau et les vérificateurs des institutions. Le Bureau du surintendant demeure en étroite communication avec les institutions dont il assure la surveillance. Pour effectuer une surveillance efficace, il importe de bien connaître l'activité et l'évolution de l'institution, les personnes qui y travaillent, son orientation et son adaptation au changement. Les rapports avec les organismes professionnels et avec ceux qui représentent les diverses industries capitalisent l'efficacité du Bureau. De nombreux contacts sont établis avec l'ordre professionnel d'organismes professionnels et industriels : par exemple, l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, l'Institut canadien des actuaires, le Bureau d'assurance du Canada, l'Association des compagnies de fiducie du Canada, l'Institut Canadien des Comptables Agréés et l'Association canadienne des papiers.

Tous ces rapports avec les administrateurs, les vérificateurs, gestionnaires, les associations industrielles, les organismes professionnels et ministères réglementent au Bureau d'acquiescer les connaissances dont il a besoin pour évaluer les risques et les options et conseiller le Ministre au sujet des politiques visant à accroître la sûreté du système financier. La réglementation est et doit être un exercice de collaboration. À mesure que le secteur des finances devient de plus en plus complexe et que les changements seront plus nombreux, cette collaboration revêtira un caractère fondamental. Il importe également de plus en plus que tous les intervenants jouent leur rôle de façon professionnelle et compétente. Conscient du fait que la vigueur de tout système dépend de celle de ses éléments, le surintendant s'efforce d'appliquer à chaque institution financière des méthodes de surveillance équitables et uniformes. L'expérience au Canada et à l'étranger révèle qu'il est très difficile de transférer efficacement avec les institutions déjà en difficulté. La nécessité de prévoir les problèmes et d'intervenir en conséquence représente un objectif fondamental du Bureau du surintendant. Bien avant la création du Bureau, on travaillait à l'implantation d'une structure et de programmes qui satisfaisaient à ce besoin d'anticipation des problèmes et, le cas échéant, d'intervention dans le but de prévenir toute autre difficulté. La prochaine section du rapport présente le nouvel organisme et précise les rôles que jouent ses diverses divisions.

public, l'observation de la loi et des règlements, et la marge de manoeuvre dont ont besoin les institutions pour bien s'acquitter de leurs tâches. En matière de réglementation, notre rôle consiste à raffermir les conditions de gestion prudentes et à déterminer les situations qui pourraient découler de pressions. L'évaluation de la situation financière de chaque institution sous l'angle de ses liquidités et de sa solvabilité constituent un élément de ce rôle, tout comme l'évaluation de la rentabilité et du capital de chaque institution et de sa capacité, sur le plan financier, d'affronter toutes les difficultés susceptibles de survenir. Les mandats établis en vertu des diverses lois qui relèvent de la compétence du Bureau du surintendant sont vastes et complexes. D'une part, il convient de réagir lorsque les institutions sont en difficulté; d'autre part, il faut prendre des mesures pour prévenir ces problèmes. Dans le cadre de son mandat, le Bureau du surintendant s'acquitter de ces deux fonctions. La tâche du Bureau en matière de surveillance repose sur le raffermissement de l'autonomie administrative et de l'autoréglementation. Le Bureau doit établir des rapports dynamiques et ouverts avec la direction, les conseils d'administration et les comités de vérification des institutions financières. Bien avant la création du Bureau, de nombreux efforts avaient été consacrés à l'établissement de tels rapports. Un programme de communication directe avec les conseils d'administration des banques était déjà en vigueur; le Bureau continue de créer des liens semblables avec les conseils d'administration des compagnies commerciales et des politiques élaborées par le gouvernement. Nous visons un juste équilibre entre trois éléments : les préoccupations prudentes au titre de la protection du

Capitalisation adéquate des opérations

Chaque institution financière doit bénéficier d'un financement approprié et être gérée de façon autonome. Au Canada, les institutions financières Canadiennes des débouchés que leur offre le temps à autre la conjoncture économique favorable pour accroître leurs réserves, leurs capitaux et leurs liquidités, ce qui constitue une saine pratique de gestion.

Vérifications compétentes

Les travaux des vérificateurs internes et externes doivent être des plus compétents et orientés vers l'application de méthodes de comptabilité et de contrôle équilibrées et prudentes. Les administrateurs d'une institution et les autorités de réglementation doivent être en mesure de se fier aux rapports de vérification.

Renouvellement

Avant tout, les institutions financières doivent être renouvelées. En outre, elles doivent être en mesure d'absorber les chocs que subit le système et d'avoir accès à de nouveaux capitaux lorsque le besoin s'en fait sentir. Encore une fois, les institutions financières canadiennes semblent généralement renouvelables et selon certaines indications, cette situation se maintiendra, au profit du système financier canadien.

Rôle de la réglementation et de la surveillance

Le rôle du Bureau du surintendant ne consiste pas à tenter de gérer une institution, mais plutôt d'analyser le contexte financier et d'établir des règles et des lignes directrices fondées sur une évaluation censée des réalités commerciales et des politiques élaborées par le gouvernement. Nous visons un juste équilibre entre trois éléments : les préoccupations prudentes au titre de la protection du capital, la surveillance des opérations et la promotion de la concurrence. L'expérience au Canada et aux États-Unis révèle que les erreurs de gestion constituent le principal facteur des faillites et des liquidations. L'incidence des opérations sur la prise de décision doit être en mesure de prendre du recul et d'évaluer l'impact des opérations sur la concurrence. L'expérience au Canada et aux États-Unis révèle que les erreurs de gestion constituent le principal facteur des faillites et des liquidations. L'incidence des opérations sur la prise de décision doit être en mesure de prendre du recul et d'évaluer l'impact des opérations sur la concurrence.

Il est également important d'entretenir de fréquents rapports avec les institutions financières.

financières canadiennes sont dirigées à la fois de façon intégrée et compétente. En règle générale, les pratiques de gestion canadiennes se comparent favorablement aux normes internationales. Pour assurer la vigueur du système, les conseils d'administration de nos institutions financières doivent viser l'autonomie administrative et comprendre toutes leurs responsabilités fiduciaires, et orienter leur action en conséquence, en veillant à appliquer des méthodes de gestion valables et à effectuer des contrôles financiers et internes de qualité. Dans le même ordre d'idée, les institutions financières canadiennes doivent être autonomes sur le plan administratif, c'est-à-dire que les gestionnaires compétents et honnêtes doivent se consacrer autant à leurs responsabilités fiduciaires qu'à celles qui leur incombent à l'égard de l'entreprise. Ils doivent se concentrer sur la sûreté et la prospérité de l'institution et la gérer sans être influencés par des intérêts extérieurs. Des limites et des contrôles rigoureux doivent être imposés aux transactions avec des parties liées. Sans égard à sa taille, chaque institution doit reconnaître la nécessité d'un niveau élevé de perfectionnement et de la capacité à s'adapter au changement. En outre, un bon gestionnaire doit être en mesure de prendre du recul et d'évaluer l'impact des opérations sur la concurrence. L'expérience au Canada et aux États-Unis révèle que les erreurs de gestion constituent le principal facteur des faillites et des liquidations. L'incidence des opérations sur la prise de décision doit être en mesure de prendre du recul et d'évaluer l'impact des opérations sur la concurrence.



Le défi du changement

*La sûreté, la sécurité et la stabilité
constituent des éléments essentiels
à tout système financier bien
équilibré qui assure la croissance
et la prospérité du pays.*

La sûreté, la sécurité et la stabilité constituent des éléments essentiels à tout système financier bien équilibré qui assure la croissance et la prospérité du pays. L'évolution rapide du système financier comporte toutefois des risques. Le défi qui se pose à nous consiste à assurer la sûreté, la sécurité et la stabilité du système financier tout en assurant la croissance et de prendre les mesures qui s'imposent.

Évaluation du contexte économique

La relance de l'économie en Amérique du Nord se poursuit. Notre économie se caractérise par une croissance gigantesque de la complexité et de l'innovation au sein des marchés financiers. Les nouvelles mesures financières des dernières années ont été adoptées dans des conditions de marchés favorables et les risques qu'elles comportent pourraient ne se concrétiser que si la conjoncture devenait moins favorable.

Le volume et la valeur des opérations financières d'envergure qui portent sur les eurodépôts, les obligations, les changes et le papier commercial ont enregistré une croissance exponentielle. À titre d'exemple, plus de 1,5 billion de dollars sont transigés chaque jour par le système de compensation de New York et les institutions financières

Dirigeants
Un système équilibré repose sur la compétence et l'intégrité des dirigeants de nos institutions financières. Certaines données très fiables révèlent que les institutions

équilibré, essentiels pour assurer un juste rôle prépondérant mais jouent un rôle prépondérant mais La réglementation et la surveillance sûr dans un contexte en constante L'établissement d'un système financier situation économique système compte tenu de la Assurer l'équilibre du

permettant de devenir plus prospères. plusieurs nouveaux débouchés leur financiers peuvent profiter de Canada et à l'étranger, les institutions caractéristiques et les rouages. Au dont ils ignorent encore la nature, les d'offrir d'autres services financiers d'accéder à de nouveaux marchés et profit des nouvelles occasions mesure que les institutions tirent l'échelle nationale qu'internationale, à concurrence augmentée, tant à beaucoup plus concurrentiels. La internationalisés et sont devenus En outre, les marchés se sont renégocier les modalités d'emprunt. à assumer ce fardeau et continuent de développés éprouvent de la difficulté gouvernements des pays moins supporter ces dettes. Toutefois, les taux d'intérêt permettent de conditions actuelles du marché et les financier. De façon générale, les pouvant influer sur le contexte constitue un autre facteur important particuliers, des sociétés et de l'État Le lourd fardeau d'endettement des limiter les dégâts. accidents ou, le cas échéant, d'en technologie en vue de prévenir les contrôle à la fine pointe de la nécessaire d'élaborer des systèmes de de transmission des données sont active. Les techniques de traitement et canadiennes y prennent une part très

lesquelles il transige et auxquelles il confie ses épargnes sous forme de dépôts, de polices d'assurance ou de cotisations à des caisses de retraite. Le Bureau se préoccupe principalement de la capacité de chaque institution fédérale de se conformer à toutes ses obligations. Les mesures prises par le Bureau sont motivées d'abord et avant tout par une attention prudente à l'égard des liquidités et de la solvabilité de chaque institution. Cet objectif se fonde sur l'hypothèse voulant que la confiance du public dans la sécurité des institutions financières est essentielle à la prospérité économique.

Compte tenu de cette préoccupation, le Bureau recueille des renseignements sur les opérations des institutions financières fédérales afin d'élaborer des projets de politique devant être soumis à l'examen des ministres et d'évaluer les points forts et les faiblesses des divers éléments du système financier dans le but de conseiller le gouvernement. En outre, il contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, règlements et lignes directrices qui s'appliquent à chacune d'elle. Encore une fois, l'ensemble des travaux du Bureau vise à garantir la protection et la sécurité des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

En outre, de nouveaux financiers. En outre, de nouveaux projets de loi sont en voie d'élaboration. D'importantes modifications à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies de prêt ont été énoncées dans un avant-projet de loi et les travaux se poursuivront au sujet d'une nouvelle loi sur les assurances et de changements à la Loi sur les banques.

La loi créant le Bureau reconnaît cette évolution et confère au surintendant une plus vaste gamme de pouvoirs d'intervention dès qu'il détecte un problème dans une institution. Le pouvoir d'émettre des ordonnances exécutoires constitue un bon exemple. En vue de la mise en oeuvre des projets recommandés dans le document sur les nouvelles directions, le gouvernement a nommé le surintendant actuel Inspecteur général des banques et surintendant désigné en février 1987. Cette nomination a permis de lancer le processus d'établissement d'un nouveau ministère tout en assurant la poursuite des travaux courants en matière de réglementation.

La loi établissant le Bureau reconnaît également l'importance et la signification qu'attache le surintendant à son indépendance. Ce dernier est nommé par le gouvernement en conseil pour une période de sept ans et le Bureau est désigné «employeur distinct», ce qui permet au surintendant d'exercer les pouvoirs et les fonctions que lui confie le Conseil du Trésor à l'égard de la gestion du personnel, des conditions d'emploi et des relations patronales-syndicales.

Le mandat du surintendant est axé sur la protection et le bien-être des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite. Le Bureau a pour tâche de préserver la confiance du public dans la sûreté et la sécurité des institutions avec

Le mandat et la mission du surintendant

Le mandat du surintendant est axé sur la protection et le bien-être des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

Le surintendant des institutions financières est chargé de réglementer fiduciaires et de prêt, les sociétés compagnies d'assurance, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou une licence émise par le gouvernement fédéral ou qui sont agréées en vertu de lois fédérales, et de surveiller les régimes de retraite fédéraux. Le Bureau du surintendant doit également fournir des rapports actuels sur divers programmes de pensions publiques.

En plus d'assurer la responsabilité de la loi créant le Bureau et ses pouvoirs, le Bureau du surintendant s'acquiesce de son mandat en appliquant les lois relatives aux institutions financières fédérales, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les compagnies de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise et il exécute certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

Le défi que posent les responsabilités confiées au Bureau à l'égard desdites lois est considérable, car la plupart de ces lois sont en vigueur depuis de nombreuses années et ne tiennent pas encore compte de l'évolution rapide du système

la suite de la proclamation de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, le Bureau du surintendant des institutions financières a été créé et les pouvoirs de surveillance visant les institutions financières assujetties aux lois fédérales ont été élargis. De plus, la nouvelle loi a permis de mettre sur pied un organisme de réglementation commun pour toutes les institutions financières fédérales, ce qui constitue une caractéristique unique au Canada. Un an plus tard, le rythme du changement n'a pas ralenti. Presque tous les jours nous faisons appel à de nouvelles techniques et de nouveaux mécanismes pour faire fructifier notre argent. La concurrence étant plus vive le marché, les consommateurs de services financiers ont un plus grand choix, mais ils font également face à une situation beaucoup plus complexe. Il en va de même pour les institutions financières qui répondent à leurs besoins. C'est pourquoi le Parlement a confié au surintendant des institutions financières le vaste mandat de surveiller et de réglementer les agents d'un système financier à la fois nouveau et en constante évolution.

Préparation en vue

des changements

Le document d'orientation visait à établir un cadre devant permettre à un système financier efficace, dynamique et bien équilibré de contribuer à la relance de l'économie.

En 1984, le gouvernement a annoncé son intention d'étudier en détail le système financier canadien. Au Canada et à l'étranger, on notait déjà une accélération du rythme du changement et de la croissance des marchés financiers. Les progrès de la technologie favorisaient l'arrivée de nouveaux investisseurs, l'offre de nouveaux produits, l'intensification de la concurrence et l'augmentation marquée du volume d'opérations. L'écart qui existait depuis longtemps entre les « quatre piliers » du système financier soit les banques, les fiducies, les assurances et les valeurs mobilières, se réduisait de plus en plus, que des modifications aient été apportées ou non aux lois. Les intervenants sur les marchés intercur internationaux devenaient de plus en plus imposants et la demande de règles du jeu équitables était en hausse.

Le secteur financier : nouvelles directions

Après s'être engagé à relever le défi du changement, le gouvernement a formulé de vastes propositions en 1985 et, à la suite de consultations poussées, il publiait, en décembre 1986, un document d'orientation intitulé *Le secteur financier : nouvelles directions*. La stratégie qui y était énoncée visait à établir un cadre devant permettre à un système financier efficace, dynamique et bien équilibré de contribuer à la relance de l'économie, au profit de tous les Canadiens.

Le gouvernement désirait promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité, accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur et clarifier les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises. Il voulait accorder aux banques, aux sociétés fiduciaires et de prêt et aux compagnies d'assurance la marge de manœuvre nécessaire pour offrir de nouveaux services financiers et pour exercer une saine concurrence afin de faire face aux nouvelles tendances à

Création du Bureau

du surintendant

L'intérieur du secteur financier. En outre, le gouvernement était disposé à mieux protéger le consommateur, à contrôler les transactions intéressées et à prévenir les abus en général. Outre la nécessité d'une plus grande marge de manœuvre, on a reconnu l'importance d'une approche globale vigoureuse et coordonnée à l'égard de la réglementation et de la surveillance pour assurer l'équilibre des institutions financières et la stabilité du système financier.

La stratégie relative aux nouvelles directions reposait, entre autres, sur la décision de regrouper le Département des assurances et le bureau de l'inspecteur général des banques. Le Bureau du surintendant des assurances, devenu par la suite le Département des assurances, était chargé de surveiller les compagnies d'assurance-vie, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers, les sociétés fiduciaires et de prêt et les régimes de retraite agréés en vertu de lois fédérales, et d'offrir des services actuels à l'État. Le Bureau avait été créé vers la fin du 19^e siècle, en partie pour régler les problèmes de l'industrie de l'assurance. Le bureau de l'inspecteur général des banques, qui devait réglementer les banques à charte canadiennes, avait été mis sur pied en 1925 après la faillite de la Home Bank of Canada. La faillite de deux banques canadiennes au milieu des années 80 et l'enquête relative à ces faillites qui a été confiée à l'honorable William Z. Estey ont accru la nécessité d'adopter une méthode bien fondée pour évaluer les risques liés aux marchés financiers.

Afin d'assurer une bonne surveillance et d'appliquer un cadre de réglementation moderne au système financier canadien, et conformément aux recommandations de la Commission Estey, le gouvernement a promulgué les projets de loi C-42 et C-56. Le 2 juillet 1987, à la

17	Bilan de l'année — Progrès et mesures en 1987-1988
17	<i>Facteurs touchant toutes les institutions financières</i>
17	Lundi noir
17	Acquisition d'entreprises de négociant en valeurs mobilières par les institutions financières fédérales
18	Participation aux activités de l'Institut Canadien des Comptables Agréés
18	<i>Dossiers touchant les institutions de dépôts</i>
18	La dette des pays moins développés, un problème persistant
18	Révision des méthodes de comptabilisation des pertes sur prêts
18	Banque des règlements internationaux —
18	Convergence des fonds propres
19	Cadre d'inspection des institutions de dépôts
19	Frais d'administration
19	<i>Dossiers touchant l'industrie de l'assurance, les régimes de retraite et les questions actuarielles</i>
19	Règlements sur la réassurance
20	Régimes d'indemnisation des assurés
20	Règles sur la suffisance des fonds propres
20	des compagnies d'assurance-vie
20	Rapports avec les conseils d'administration
20	des compagnies d'assurance
21	Modification du champ actuariel de la Division de l'assurance de biens et de risques divers
21	Services d'actuariat
22	Perspectives d'avvenir

Table des matières

iii	Lettre d'accompagnement
iv	Adresses du Bureau du surintendant
iv	Comité exécutif
v	Message du surintendant
1	Préparation en vue des changements
1	Le secteur financier : nouvelles directions
1	Création du Bureau du surintendant
2	Le mandat et la mission du surintendant
4	Le défi du changement
4	Evaluation du contexte économique
4	Assurer l'équilibre du système compte tenu
4	de la situation économique
5	Rôle de la réglementation et de la surveillance
7	Préparatifs en vue de relever le défi
8	Secteur de la politique de réglementation, de la
8	planification et des ressources
8	Secteur des institutions de dépôts
9	Secteur de l'assurance et des pensions
10	Secteur des services de gestion
10	Comité exécutif
10	Comité de surveillance des institutions financières
10	La meilleure utilisation des personnes
11	Institutions financières fédérales et
11	rôle du Bureau en matière de surveillance
12	Compagnies d'assurance et sociétés de secours mutuels
12	Compagnies d'assurance-vie
12	Compagnies d'assurance de biens et de risques divers
13	Nouvelles exigences prévues par l'article 103
13	Sociétés de secours mutuels
13	Inspection des compagnies d'assurance et
13	des sociétés de secours mutuels
14	Régimes de retraite
14	Inspection des régimes de retraite
14	Sociétés fiduciaires et de prêt
15	Sociétés d'investissement
15	Associations coopératives de crédit
15	Inspection des sociétés fiduciaires et de prêt
15	Banques à charte
16	Inspection des banques

Au cours de la dernière année, bon nombre de changements ont marqué le secteur financier canadien. Ces changements ont eu des répercussions importantes sur les marchés financiers canadiens et ont suscité de nouveaux défis et débouchés pour les institutions financières. Il est maintenant primordial que nos institutions financières s'adaptent rapidement au changement pour exercer une saine concurrence sur l'ensemble des marchés. En règle générale, elles ont pu relever ce défi parce qu'elles étaient dirigées d'une manière à la fois compétente et intégrée.

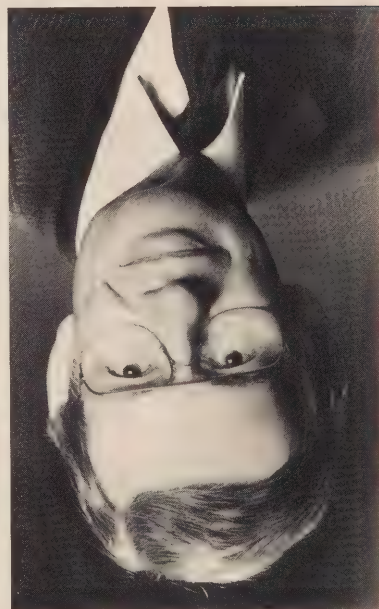
Il est fort peu probable que le rythme du changement au sein du secteur des services financiers ralentira au cours des prochaines années. L'an dernier, les banques ont fait l'acquisition de filiales dans le domaine des valeurs mobilières, les sociétés fiduciaires ont intensifié leur concurrence afin d'obtenir des dépôts, les compagnies d'assurance-vie ont offert de nouveaux produits, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont pris des mesures en vue d'accroître leur prospérité et une attention plus soutenue a été accordée à la suffisance des régimes de retraite. Bien que l'effondrement des marchés boursiers en octobre 1987 ait affecté les résultats nets des institutions financières, il n'a pas véritablement porté atteinte à leur santé à long terme. Cette situation montre à quel point les compagnies canadiennes ont réussi à composer avec une situation des plus difficiles.

La tâche du Bureau, de même que celle de tous les organismes de réglementation et de surveillance, consiste à assurer, dans la mesure du possible, la sécurité des institutions surveillées qui doivent relever les défis que posent ce nouveau contexte.

Le changement touche à la fois les institutions financières et notre méthode de fonctionnement. Le Bureau examine et évalue l'impact de ce changement sur ses opérations et adopte les mesures qui s'imposent. Nous ne devons ménager aucun effort pour rationaliser et renforcer les fonctions de surveillance du secteur des services financiers. Le Bureau et les autorités provinciales et internationales en matière de réglementation doivent collaborer étroitement afin de mieux protéger les Canadiens qui ont confié leurs économies à nos institutions financières. Je me réjouis des améliorations apportées jusqu'à présent et j'espère qu'elles seront plus nombreuses au cours du prochain exercice.

Je suis convaincu que l'efficacité du régime au cours des prochaines années reposera sur une forte dépendance à l'égard de l'autonomie administrative et sur un solide mécanisme de surveillance gouvernementale conçu pour détecter les problèmes avant qu'ils ne deviennent critiques et n'entraînent des échecs. La faillite d'une institution financière ou d'un régime de retraite engendrerait d'énormes complications pour les personnes visées; il ne faut donc ménager aucun effort pour éviter une telle situation. Je suis persuadé que les modifications apportées jusqu'à maintenant contribueront dans une large mesure à l'atteinte de cet objectif.

Je tiens à remercier sincèrement mes homologues provinciaux, les institutions et leurs associations, mes collègues à l'échelle internationale et, plus particulièrement, mes collaborateurs de leur appui et de leur encouragement au cours du dernier exercice. L'avenir s'annonce très prometteur.



**Message
du surintendant**

Adresses du Bureau du surintendant des institutions financières

À Ottawa	255, rue Albert Ottawa (Ontario) K1A 0H2 (613) 990-7788 (Télécopieur : 613-952-8219)
À Toronto	Bureaux administratifs 150, rue York 8 ^e étage, pièce 812 Toronto (Ontario) M5H 3B7 (416) 973-6662 (Télécopieur : 416-973-7021) Bureau régional 155, avenue University 14 ^e étage Toronto (Ontario) M5H 3B7 (416) 973-2101 (Télécopieur : 416-973-8966)
À Winnipeg	Lakeview Square One 155, rue Carlton, pièce 307 Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8 (204) 983-4140 Télécopieur : 204-983-7423
À Vancouver	800, rue Burrard Vancouver (Colombie-Britannique) V6Z 2G7 (604) 666-5335 (Télécopieur : 604-666-6717)

BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Comité exécutif

surintendant	Michael A. Mackenzie
surintendant adjoint, assurance et pensions	Robert M. Hammond
surintendant adjoint, politique de réglementation, planification et ressources	Suzanne Labarge
surintendant adjoint, institutions de dépôts	Donald M. Macpherson
directeur exécutif	Robert M. Emond
avocat-conseil	Ursula Menke
directrice, communications et affaires publiques	Nancy A. Murphy



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Superintendent

Surintendant

Ottawa, Canada
K1A 0H2

À l'honorable ministre des Finances

Monsieur le Ministre,

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le premier rapport annuel du Bureau.

Ce rapport englobe la période comprise entre juillet 1987, date de la création du Bureau du surintendant des institutions financières, et août 1988. Il donne donc un aperçu de la structure du nouvel organisme et nous permet de faire rapport sur son évolution et sa situation actuelle.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Michael A. Mackenzie

Ottawa, octobre 1988

Canada

N° de catalogue IN-1988

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MCM Printing

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,
prière de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.

Canada

1988

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



Canada

1988

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



CAI
IS
- AS6

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1989

Canada



Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1989

Canada

Cat. No. IN-1989

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications

Printing: MOM Printing

Copies available from the Director, Communications and Public Affairs



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's 1989 annual report.

The report covers the period from September 1988 to August 1989 and provides information that I trust will be of interest and use to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1989

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Inquiries
about federally regulated
financial institutions
(613) 990-7788
(613) 990-7849
(613) 990-7890

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent

Michael A. Mackenzie

Deputy Superintendent, Insurance and Pensions

Robert M. Hammond

Deputy Superintendent, Regulatory Policy

Suzanne Labarge

Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions

Donald M. Macpherson

Executive Director

Robert M. Emond

General Counsel

T. William Sommerville

Director, Communications and Public Affairs

Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent



The past year has been one of continued growth and consolidation for the Office. The pace of change in the financial sector in Canada and abroad continues to require that we as regulators take the pulse of change, respond to it, and adapt. Thus there is increased pressure on us to work continually to improve our capacity to safeguard the system in the interests of depositors, policyholders, investors, and all who rely on Canadian financial institutions in conducting their business and personal affairs. This becomes increasingly demanding; what we did last year will not likely be good enough this year.

Developing prudential standards to keep pace with the evolution of the markets represents a major challenge for regulators everywhere. Such standards must be designed so that they provide the needed levels of protection without preventing Canadian financial institutions from competing effectively at home and abroad.

The existence of sound national prudential standards for financial markets across Canada, including all regions of the country, is central to the effective functioning of the country's financial system. This is important whether they are implemented by federal or provincial regulatory authorities in dealing with the institutions under their respective supervision. In this period of change and growth, the institutions that comprise the financial system in Canada play increasingly important roles in the economy at home and abroad. Their international reputation for safety and soundness is an essential ingredient in Canada's ability to compete successfully in an increasingly open and demanding world economy.

We have worked with the Bank for International Settlements in the development of a risk-weighted capital convergence framework for banks, including Canadian banks, that operate and compete internationally. These standards have been the result of years of effort; we expect they will be fully implemented by 1992. We are proud of our contribution to this work, and we are now focusing on implementing the standards in Canada, including applying some of the key concepts to other deposit-taking institutions. In addition, we are actively engaged with the life insurance industry in developing sound capital standards.

We have also made progress with our provincial counterparts in relation to developing consistent approaches to the supervision of financial institutions. We intend to accelerate our efforts in this area to ensure that financial institutions in Canada will be able to operate in a sound manner without being burdened by excessive overlays of regulation. Through joint efforts, steps have been taken toward standardizing federal and provincial financial reporting forms required

for insurance companies and, more recently, to ensure adequate oversight of security dealers owned by banks and to promote more effective information sharing.

Regulators of the financial services sector must increasingly concentrate on how supervision is to be achieved to meet the objectives of a safe and healthy financial system rather than focusing on who is going to carry out the actual work. I am pleased with what I see emerging in terms of co-operation, and we will continue to encourage a co-operative approach.

Our capability to ensure that institutions meet high standards has been and will continue to be dependent on the energies, focus and skills of our people. We are well on the way to refining and describing the standards we use in examining financial institutions under our purview and to acquiring and developing the skills we need so that our people are able to discharge their supervisory responsibilities in the most effective manner possible. Another important factor is the willingness of Canadian financial institutions — management, directors, auditors, actuaries and other professional advisers — to accept our goals and standards and to work with us to achieve them.

Recognizing the importance of this, our practice is to make clear to the institutions we supervise the rationale and logic underlying our decisions — particularly those that are difficult. Their willingness to collaborate will be eroded if we do not do this, with the result that we will be perceived as arbitrary, bureaucratic and unreasonable. I am confident that this will not happen because we have developed strong communication links with all players in the financial sector.

Our work is very visible to financial markets, and our standards and activities must be looked upon with respect by decision makers in world financial centres. I want to express gratitude to my Executive Committee and to all the staff of the Office who have made such important contributions to meeting this objective.

Contents

Letter of Transmittal	iii
How to Contact the Superintendent's Office	iv
Executive Committee	iv
A Message from the Superintendent	v
The Superintendent's Mandate and Mission	1
Regulating in the 1990s	2
<i>Prudential Standards</i>	3
<i>Business Powers and Standards</i>	5
<i>The Supervisory Response</i>	6
Supervising the Federally Regulated Financial Institutions	8
<i>Of Note in 1988-89</i>	8
The Economy	8
Money Laundering	8
LDC Debt	9
Exchange of Letters with Auditors of Financial Institutions	9
Provisioning for AIDS	9
Accounting Rules for Financial Institutions	10
Compensation Plans	10
<i>Industry Overviews</i>	10
Supervising Deposit-Taking Institutions	10
<i>Chartered Banks</i>	10
<i>Trust and Loan Companies</i>	12
<i>Co-operative Credit Associations</i>	13
<i>Investment Companies</i>	13
Supervising Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies	13
<i>Life Insurance Companies</i>	13
<i>Property and Casualty Insurance Companies</i>	15
Interim Financial Statements for Property and Casualty Insurance Companies	16
Actuarial Reports for Property and Casualty Insurance Companies	17
Two Property and Casualty Insurance Companies in Liquidation	17
<i>Fraternal Benefit Societies</i>	18

Supervising Pension Plans	18
<i>Pension Benefits Standards Act, 1985</i>	18
<i>Pension Plan Financial Statements</i>	19
The Office's Actuarial Services	19
Complaints and Inquiries	19
Looking to 1990	21
Organization of the Office of the Superintendent of Financial Institutions	22

The Superintendent's Mandate and Mission

The Superintendent's mission is to protect the public by ensuring that federally regulated financial institutions and pension plans meet all their obligations.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was established in July 1987 as a result of the government's decision to bring together into one organization the Department of Insurance, which was created over a hundred years ago, and the Office of the Inspector General of Banks, which had been established in 1925.

The Superintendent of Financial Institutions is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that are licensed or registered by the federal government, and for supervising federally regulated pension plans. The Office of the Superintendent also has a responsibility to provide actuarial reports on various government pension programs.

In addition to being responsible for the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office carries out its mandate by administering legislation that applies to federally regulated financial institutions — the Bank Act, Canadian and British Insurance Companies Act, Foreign Insurance Companies Act, Trust Companies Act, Loan Companies Act, Investment Companies Act, Co-operative Credit Associations Act, and the Pension Benefits Standards Act, 1985. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Tax Act, Part 1, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.

The Superintendent's mission is to protect the public by ensuring that federally regulated financial institutions and pension plans meet all their obligations. The goals in respect to this mission are to

- monitor compliance with legislation, regulations and guidelines through a process of corporate assessment and effective interchange;
- act as required to ensure liquidity and solvency of each institution; and

- ensure a safe and sound legal and regulatory framework through policy development.

In fulfilling this responsibility, the Office's prime motivation is a prudential concern for the liquidity and solvency of each institution and pension plan. This work is based on the premise that public trust and confidence in the safety of financial institutions are essential to a sound Canadian economy.

To ensure that it carries out its mandate effectively and discharges its responsibilities appropriately, the Office is continuing to build and maintain a competent, well trained and highly motivated staff under the direction of a senior management team that is dedicated to excellence, to fairness and to the safety and security of the Canadian financial system. With the advancements and changes that are occurring so rapidly in financial institutions throughout the world, the need for dedicated and professional staff at all levels cannot be overemphasized.

The Government of Canada is continuing its broad program of legislative reform in respect to Canada's financial institutions. New legislation is expected to take into account the rapid changes that are occurring in financial systems in Canada and throughout the world. Major changes will affect the Trust Companies Act, the Loan Companies Act, and the Insurance Acts. And significant amendments are being made to the Bank Act as well.

The Office's enabling legislation recognized that Canada's financial system would evolve, and it provided the Superintendent with a range of powers to step in when problems in institutions are identified. These powers include the authority to issue compliance orders to financial institutions where necessary, to ensure that they are in conformity with legislation and regulation.

The Office has developed a comprehensive framework to guide



the examinations carried out in financial institutions. These examinations assess financial solvency and compliance with legislation and regulations. The examination process comprises three phases — planning, on-site, and reporting. Work is under way now in the Office to implement standards for all examination phases that can be applied in an even-handed way across all financial institutions and pension plans.

In carrying out its examination programs, the Office also gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop policy proposals for consideration by the government and to assess the strengths and weaknesses of elements of the financial system so that sound advice can be provided to ministers and others.

The focus of all our Office's work is the protection and safety of the people who make deposits, hold insurance policies, and are members of pension plans.

Regulating in the 1990s

The single pivotal question is this: How can we establish workable standards that are precise enough to ensure protection of depositors, policyholders and pension plan members and yet not so inflexible as to preclude strong and healthy competition for Canadian financial institutions both domestically and internationally.

More transformation, innovation, expansion and evolution will likely occur over the next five years in Canada's financial system and its constituent industries than we have seen over the past five years of enormous change. The government's 1986 "New Directions for the Financial Sector" provided the initial blueprint for sweeping changes to the laws that govern Canada's financial institutions; in the 1990s the plans — discussed, debated, refined and honed — will become the reality.

Much has been written before and since the government's New Directions paper about the crumbling of the four pillars of our financial system, the changing character and complexion of financial services, the challenge to regulators at least to keep up with if not ahead of change as financial industries quickly find new roles for themselves in a fast-paced domestic and international environment. In the world that we will be dealing with — and indeed are dealing with today — regulators have some strikingly complex questions to ask and to answer if they are to carry out their charge.

The single pivotal question around which all the rest revolve is this: How can we establish workable standards that are precise enough to ensure protection of depositors, policyholders, and pension plan members and yet not so inflexible as to preclude strong and healthy competition for Canadian financial institutions both domestically and internationally.

This is most certainly the elemental challenge — and at the same time the most intriguing — that faces financial regulators today. And it will be with us for a long time.

Competition implies conflict, rivalry, taking risks, winning over others. It is a strong, business-like word with overtones of aggression, action, movement. Protection suggests shelter, safety, security, no

risk, no danger. These are reassuring and comforting notions.

It is certainly accepted that safety, security and stability are key to a sound financial system. And competition, risk-taking, and innovation are vital to growth and progress. The challenge, both to the regulator and to the financial institutions, is first to find a point of congruity and harmony between these disparate elements; then, working together, they must establish precepts and principles to ensure that close balance is maintained — consistency in applying rules on one side and flexibility on the other, protection for the consumer, enhanced competition for the players.

All this must be done with the understanding that the big picture is not yet fully in focus. Prophecies and predictions have been made about the face of financial industries to come — bigger players and probably fewer of them; greatly increased risks; complex and intricate interrelationships as different parties jockey for market share; blurring lines of business; more potential for conflicts of interest. There is no question that we must be forward looking and, in many ways, courageous in the steps that we take in setting standards for the new environment that we are dealing with. But the standards must be set, they must be promulgated, they must be applied, and they must be maintained and respected.

Prudential Standards

We are not starting from scratch. Strides have already been made — and more are imminent — in setting capital adequacy rules for various players in the financial system.

One of the most important regulatory tools available is the ability to set capital adequacy rules. Capital is the necessary buffer to absorb unexpected losses or downturns to ensure the protection of policyholders and depositors.

During the last year, the Office has issued guidelines to banks on the

implementation of the Bank for International Settlements' capital rules in Canada. Members of the BIS include the central banks and banking supervisors of Belgium, Canada, France, Germany, Italy, Japan, the Netherlands, Sweden, Switzerland, the United Kingdom and the United States. The BIS is one of the most important forums for exchanging information affecting financial markets.

Much time and effort have been spent on resolving a number of technical details and helping the banks to interpret the BIS rules. Since the new rules require capturing information on off-balance sheet items that has not been reported before, the banks have had to adapt their systems to collect data to allow the Office to monitor capital appropriately.

The general acceptance across the financial services industry that different risks require different amounts of capital is also mirrored in the Minimum Continuing Capital and Surplus Requirements for life insurance companies. Proposed rules on capital have been developed and discussions continue with the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. and with industry members to arrive soon at capital standards that will address regulatory concerns and reflect the risks inherent in various institutions' portfolios.

These important steps toward consistent approaches to capital adequacy rules throughout the financial service industries are most encouraging; they are paving the way to consistent standards nationally and internationally. But none of this work can be done in a vacuum — our federally regulated financial institutions operate in other domestic and international

jurisdictions that also have powers to set prudential rules. Agreement is achieved only after considerable consultation, discussion and compromise.

Over the next year, more work will have to be done on capital adequacy. Trust companies and the co-operative movement have asked whether the BIS principles could be adapted to their industries. Risk profiles will have to be assessed as part of the ongoing review of capital adequacy. Research continues in other areas such as interest rate risk, position risk, foreign exchange risk, and settlement risk. The findings from these studies should provide us with a solid base for evaluating the risks in financial institutions — whatever industry they are in.

Many of the regulators in other jurisdictions have expressed concern that radically different prudential rules could lead to some weakening of their rules to attract financial institutions to their jurisdictions or to place their institutions at a competitive advantage. Regulators are also concerned that there could be inefficiencies in the marketplace if institutions are subject to incompatible levels of regulation.

For banks, the capital rules are established internationally through the aegis of the Bank for International Settlements. The Canada Deposit Insurance Corporation and provincial regulators have an interest in the rules affecting trust companies. And provincial regulators are also concerned with the rules that govern life and property and casualty insurance companies. There is a fundamental need for consistency in the approach to prudential supervision to ensure that common standards exist nationally or internationally, irrespective of who the regulator is.

Consistency would ensure that institutions are not governed by contradictory or incompatible capital rules and would provide all



regulators with a common framework to apply to the institutions they supervise. We are optimistic that discussions with our provincial and international colleagues in the coming year will result in progress toward the consensus that is so essential in this area.

The past year was the Office's first year of experience with the initial effect of deregulation — bank ownership of securities dealers. During 1988, Memoranda of Understanding were signed with the Ontario Securities Commission, the Commission des valeurs mobilières du Québec, and the British Columbia Securities Commission. And during the year we have had consultations and deliberations with the provincial securities commissions on matters of common interest. These have included issues of purely domestic concern as well as a number of international issues such as solvency rules and the need for controls over conflict of interest.

In this regard, following the October 1987 market break, we looked at mechanisms in place to insulate a financial institution from inappropriate risks assumed by its securities dealer subsidiary or affiliate. These could include specific capital adequacy rules, limits on credit extensions by the financial institution to the dealer, and restrictions on client information that can be shared by the financial institution and the dealer. Some limitations, or "firewalls", may involve restrictions on the financial institution's provision of credit to the company whose securities are being issued by the affiliated securities dealer. We are examining the set of rules that would be required in the

Canadian market in light of the structure and activities of various federally regulated financial institutions.

The Bank for International Settlements' Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices meets regularly to discuss regulatory and market developments in the member countries. In September 1988, this committee sponsored a meeting of bank regulators and securities regulators to allow issues of common interest to be discussed, such as capital rules and exchange of information. As well, several subcommittees have been established to work on specific issues of interest to all countries. Our Office is involved in subcommittees that are working on interest rate risk, foreign exchange risk, off-balance, liquidity, and position risk. We are also working with a group that is involved in clarifying the details and monitoring the implementation of the capital adequacy rules established in 1988.

Most of these subcommittees are looking at and trying to measure the impact of risks, other than credit risks, on the operations of a bank. They are looking at how these risks arise and whether regulatory rules to contain them are required. Since many of these risks are common to other financial institutions, the Office is using the knowledge base developed for banks and is examining its application to other types of financial institutions.

The committee on position risk on traded securities is chaired by the Superintendent. It reflects the growing interest and concern of bank regulators over the regulation of securities activities carried out by banks and their affiliates. The subcommittee includes as participating observers representatives from securities regulators as well as banking supervisors. It was formed to discuss approaches that could be taken to capital requirements for securities

activities carried out by banks, whether through subsidiaries or in-house.

At present there is no equivalent international forum for discussing matters that may be of common interest to insurance regulators. It may well be that this will evolve as the European Community develops standard rules for insurance operations in the EC.

Through discussions with industry, other government departments and the members of the Bank for International Settlements, we have been monitoring the evolution of the European financial services industry as it moves toward 1992. The opening up of member country markets to financial institutions of other members has required the EC to develop minimum standards that would apply to all institutions.

Canadian institutions will be affected by this process as many of them are already well established in one or more European countries. We expect that there will be pressure for greater international harmonization of rules covering financial institutions. This could result in other agreements similar to the international convergence of capital rules for banks.

Increased globalization of financial markets as well as the increased trading volumes in these markets have made participants and regulators conscious of a number of other types of risks. One of these relates to the clearing and settlement systems operating domestically and internationally. Participants in the securities markets have found that the operational characteristics of these markets are of uneven quality and reflect local historical traditions and practices. They have found that uneven quality and practice inhibits international investment flows while the intersection between local

practice and growing volumes could, under adverse circumstances, represent a serious risk to the world's financial network.

The Group of Thirty — a private sector group concerned with the working of the international financial system — developed a set of operational proposals for practices and standards that it hopes each of the world's principal markets will embrace. Steering committees have been set up in various countries to determine what changes need to be made in local practices to implement the recommendations made by the Group of Thirty. Our Office is a participant in the Canadian steering committee that comprises private sector and government organizations in Canada.

In the Canadian securities market, there has been considerable growth in the activities of the Canadian Depository for Securities Ltd. (CDS). Effectively, this company is Canada's national securities clearing house. CDS provides various automated services for financial institutions active in both the Canadian and international capital markets. The depositor service includes a book-based system that enables CDS participants to deposit their securities with CDS for safekeeping and settle securities trades using a computerized accounting system. This eliminates the physical movement of securities certificates and leads to significant efficiencies.

We have worked with provincial securities regulators and the Bank of Canada to review the present operations of CDS. The object of our work is to ensure that CDS is managing adequately the risks inherent in its operations to ensure that financial institutions can entrust the handling of their securities to the company. Over the past year, a

framework has been developed to regulate CDS in an effective way, and the Office has been working with the company to put in place measures to minimize risks and to establish a continuing relationship.

Considerable progress has been made in this area and work will continue to allow the activities of CDS to expand to provide a highly efficient and effective clearing system for securities in Canada.

Business Powers and Standards

The Office continues to provide considerable support, along with the Bank of Canada, to the Department of Finance in the development of legislative proposals to give effect to the government's policy of reform of the financial sector. The Office's experience with financial institutions and the general knowledge of the financial services industry allow for a valuable contribution to the process, particularly in terms of ensuring that issues of a prudential nature are addressed and that the legislation does not cause administrative problems for the regulator and the industry.

As the process of expanding powers for various institutions progresses, the regulatory framework must be balanced enough to provide for effective competition both at home and abroad while ensuring protection for depositors, policy-holders and other customers and creditors of the financial institutions. The evolution and changes in business powers proposed for all financial institutions will result in a need to ensure, from a regulatory perspective, that similar activities are treated consistently no matter which institution is doing the business.

The opening up of the financial sector to permit more competition at the level of products should benefit the consumer of financial services. It does, however, result in a need for regulators to be even more sensitive

to the risks associated with companies expanding their business lines into fields where they have little expertise and that could represent, over time, a drag on their bottom line. Competition will also have the effect of thinning profit margins in certain areas, thus forcing institutions to be ever more vigilant in their pricing practices. Capital standards provide a cushion to protect the solvency of institutions, and regulators can monitor this area. But it is more difficult to assess the skills of the management of a firm in relation to some of the risks that flow from increased competition.

This is an important issue for regulators in the context of some of the other changes that are occurring. Although we can learn from the experience of the British, the Germans and the Americans who all have different regimes, the Canadian structure has unique aspects. For example, Canada has decided to specify that federally regulated financial institutions use subsidiaries to carry out specialized ventures such as securities activities, an approach that is not used in other countries. The structures for Canadian institutions have evolved over time into very different patterns depending on which sector they are in — widely held for banks, closely held for trust companies and for stock interests for insurance companies. As the financial sector evolves and the rules change, corporate conglomerates with very different corporate structures may emerge.



Maintaining a strong yet flexible regulatory framework that takes these issues into account and is even-handed in its application and impact is a top priority for the Office and is the most significant and complex challenge we face.

The Office has been making steady progress in this area and continues to monitor developments in other jurisdictions to avoid inconsistencies that would impede the growth of the financial sector in Canada and thereby compromise the ability of our institutions to compete effectively in the international markets.

The financial institutions remain concerned with the speed at which the re-regulation initiative is proceeding. But they clearly recognize the complexity of the issues at play. Great progress has been achieved over the past several years that will result in substantial changes to the legislation that is in place at time of writing. The time devoted to refining the principles and practices will prove to have been well spent once the new legislation is in effect.

The Supervisory Response

The significant changes that have occurred to date, along with those on the horizon, have led the Office to revise its approach to examinations to discharge its mandate more effectively. New methodology is being developed and implemented for the examination of deposit-taking institutions and insurance companies, and it is appropriately flexible to be applicable to pension plans as well.

The examination process includes a variety of activities required to conduct an effective and efficient assessment of a financial institution or pension plan. These activities are organized into three distinct phases — planning, on-site, and reporting — and all the phases are linked in sequence by the outputs of the preceding phase.

The planning phase includes an assessment of the institution's risk profile, the materiality of these risks, and the reliance the Office can place on other parties in performing their responsibilities. The assessment of these factors allows a focus for the scope of the examination work to be performed during the on-site phase. In addition to this assessment, the planning phase entails a review of the work of shareholders' auditors and internal auditors, an analytical review of financial performance, a review of minutes of meetings of boards of directors and related committees, and an assessment of the resources

required to complete an efficient and effective examination.

As its name suggests, the on-site phase of the examination program is conducted at a financial institution. The objectives are to carry on the work in accordance with the examination plan as determined during the planning phase, modifying the program as necessary, and to reach a conclusion concerning the financial condition of the institution. The phase includes a review of the quality and valuation of selected risk assets, an assessment of the asset liability management processes used, a review of related party transactions, a review of treasury operations, a review of the valuation of liabilities in the case of insurance companies, and interviews with senior officers responsible for key areas. At the conclusion of the on-site phase, meetings are held with senior management to discuss the scope, findings and preliminary conclusions of the examination.

The on-site examination work also identifies any activities in the institution that may give rise to issues that could require rulings or corrective action to ensure that the institution complies with sound business practices and regulations.

In the reporting phase the examiners prepare an examination report that forms the basis upon which Office management can rely in signing off the various reports prepared for other parties. The examination report includes the examiners' assessment of the areas reviewed, an internal evaluation of the financial institution based on criteria established by the Office,

system-wide issues considered and policy issues identified. The results of the examination are communicated to the financial institution by a report to management, followed by Office presentations to the audit committee and the board of directors to discuss examination findings. Reports of the examination findings are also made to the Minister and, for deposit-taking institutions, to the Canada Deposit Insurance Corporation.

In cases where the Office believes that a financial institution requires special attention, the responsibility for monitoring is undertaken by specialists whose mandate is to ensure that appropriate corrective action is taken to resolve difficult situations.

To complement the work performed during the examination process, the Office conducts a regular program of monitoring the ongoing operations of financial institutions. This entails gathering financial information, carrying out analyses and tracking trends within industry. In response to emerging trends that show an increasing similarity in business activities of the different sectors of the financial industry, the Office has recognized the need to make regulatory reporting requirements more consistent.

Existing reporting requirements of different agencies often overlap,

imposing an unnecessary reporting burden on the industry and not fully meeting the new needs of regulators. To address these concerns, a multi-agency committee was set up in the autumn of 1988 to review existing reporting requirements for all federally regulated financial institutions and to develop new requirements in light of coming change. The committee includes representatives from the Office, the Bank of Canada, the Canada Deposit Insurance Corporation, and the Department of Finance. It is expected that next year the preliminary results of this work will be available for consultation with interested parties. In the meantime, the Office is continuing its project to implement electronic returns to facilitate the collection of timely data.

Technological advances have meant that institutions can carry out their activities anywhere in the world at any time of the day or night. The Office has had to find ways of staying in touch with world developments, anticipating their impact on Canadian institutions and ensuring that our regulatory programs are consistent with activities in the major markets.

The rapid growth in the use of technology and the continuing changes in markets increase the need for the Office to ensure that regulation responds not to past practices but to today's reality. The Regulatory Policy Sector continues discussions with institutions and industry associations to ensure that current regulatory practices don't

inhibit market innovation and that the risks associated with new products or other market developments are recognized and taken into account by the various players. With this in mind, our examination programs emphasize identifying areas of risk in each institution.

Recognizing the need to keep on top of the changes and to be sensitive to the needs of the institutions, the Office has strengthened its linkages with boards of directors, auditors, actuaries, and professional associations. The importance of these linkages cannot be emphasized enough, given that the philosophy of strong self-governance combined with vigilant regulators is the cornerstone of the strength of the Canadian financial system.



Supervising the Federally Regulated Financial Institutions

Regulators of the financial services sector must increasingly concentrate on how supervision is to be achieved to meet the objectives of a safe and healthy financial system rather than focusing on who is going to carry out the actual work.

The Office of the Superintendent of Financial Institutions supervises some 630 financial institutions and 900 pension plans. The pension plans are sponsored by employers in federally regulated companies and are subject to the provisions of the Pension Benefits Standards Act, 1985. The financial institutions — banks, trust, loan and investment companies, co-operative credit associations and life and property and casualty insurance companies — are governed by various pieces of federal legislation.

On a cost-recovery basis, the Office carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial arrangements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation. There are some 55 institutions that come under Office examination by virtue of these relationships.

Total assets of the financial institutions supervised by the Office amount to about \$795 billion; the assets of supervised pension plans amount to about \$34 billion.

The Superintendent's Office is also responsible for preparing actuarial reports pursuant to the Public Pensions Reporting Act and the Canada Pension Plan Act and for various other statutory reports on government pension and insurance programs. As well, actuarial services and advice are provided to other government departments.

Of Note in 1988-89

The Economy

By spring 1988, financial markets had made a strong recovery from the 1987 stock market downturn. But there was still apprehension about the fragility of an already extended economic cycle of six years. Increasingly it became evident that the underlying strength of business activity had been underestimated and concerns about inflation began to take hold. Throughout the developed world, interest rates began gradually to rise, a trend that by year end became pronounced in Canada. Historically, Canadian banks have benefited from stable or declining interest rates. Still, taken as a whole, the interest rate climate in 1988 was positive for the operating results of Canadian banks.

A strengthening western Canadian economy encouraged real estate development, especially in British Columbia. In central Canada, Ontario's vigorous economic performance continued and its real estate market surged. Overall, the economic environment proved favourable to companies in the trust and loan industry as they moved to meet the strong demand for mortgages, both residential and commercial. Competition was intense among all providers of mortgage funding.

Money Laundering

On 1 January 1989 the federal government passed legislation to amend the Criminal Code, the Food and Drug Act, and the Narcotics Control Act. The Bill C-61 amendments give responsible law enforcement authorities the power to seize assets of suspects in organized crime investigations, including drug traffickers. The amendments listed an additional number of offences as "enterprise crime", with money laundering listed as a new offence in Canada.

Our Office is concerned about the potential erosion of public confidence that can ensue for any regulated financial institution tainted by money laundering. We are strongly committed to ensuring that those institutions within our supervision strengthen and maintain sound internal rules and procedures to prevent money laundering. The Office is also fully supportive of the Bank for International Settlements' code of conduct as it relates to this issue.

In co-operation with the Canadian Bankers' Association and various law enforcement agencies, the Office participated in seminars in the early part of 1989 to assist financial institutions in establishing and strengthening those internal procedures.

LDC Debt

Throughout 1988 the continuing difficulties of less developed countries in the servicing and restructuring of their foreign debt were a preoccupation of major international financial institutions, including Canadian banks. The year witnessed increased efforts on the part of lenders to reduce their exposures and on the part of creditor nations to reduce their debt burden.

Through a variety of arrangements involving the swapping of debt for new debt and equity instruments, sales of loans in open markets, and the restructuring or rescheduling of maturing loans, progress was made toward achieving both objectives.

Exchange of Letters with the Auditors of Financial Institutions

For several years our Office has engaged in an exchange of letters with auditors of federally regulated deposit-taking institutions providing for sharing of information. This year, for the first time, there was an

exchange of similar letters with the auditors of life and property and casualty insurance companies. The letters asked the auditors to commit in writing to notify the company's chief executive officer and our Office if, during their examinations, they encountered any matters that might have a significant effect on the company's ability to meet its obligations or that indicated non-compliance with federal insurance legislation.

Our correspondence has been careful to emphasize that the Office is not asking auditors to expand the scope of their work beyond that necessary to report on financial statements as required by legislation.

With a view to avoiding duplication of work and to making sure that our examinations are as efficient and effective as possible, we ask auditors to commit to provide the Office with access to audit working papers. In turn, we make the commitment to advise auditors of any situation that we might bring to the institution's attention that appears to threaten its solvency. We further agree to let auditors know before their audit sign-off and completion date whether there are matters of concern to us that might appropriately be examined by the auditors before an opinion on the financial statements is issued.

We are pleased with the co-operation extended by federally regulated financial institutions and auditors in arranging this exchange of letters, and we believe that this exchange will contribute to more effective and efficient supervision of all institutions.

Provisioning for AIDS

The growing incidence of excess claims due to Acquired Immune Deficiency Syndrome (AIDS) led us to request valuation actuaries of federally registered life insurance companies to deal with the subject of AIDS in their reports on actuarial

reserves as at 31 December 1988. In our annual memorandum setting out requirements for actuarial reports, we asked valuation actuaries to take recent recommendations of the Canadian Institute of Actuaries (CIA) into consideration when preparing their actuarial reports. Adhering to the CIA recommendations was not mandatory because they had not yet been endorsed by the Institute as a professional standard.

Of the companies that transact life business in Canada, 94 per cent established provisions for excess claims due to AIDS for the 1988 year end, with 60 per cent setting aside specific sums totalling \$379 million and the remaining 34 per cent reporting an implicit provision already having been made in the actuarial liabilities wherever needed. The other companies, mainly small branches of non-resident companies, did not provide comments or information concerning the AIDS risk in their annual statements and actuarial reports.

Taking into account both implicit and explicit approaches, including life insurance actuarial reserves ceded to registered reinsurers, the total provisions set aside for the AIDS risk by all federally registered life insurance companies appear to have exceeded \$550 million at the end of 1988.



Accounting Rules for Financial Institutions

Our Office continues to work with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) in relation to accounting rules to govern financial institutions. Last year we made clear our position that, although generally accepted accounting principles (GAAP) is certainly the direction in which financial institutions should be moving, the Office of the Superintendent of Financial Institutions must, in accordance with legislation, retain the final responsibility and authority in respect of making accounting rules for banks.

The major focus this past year has been on a new section of the CICA handbook which sets out generally accepted accounting principles for life insurance enterprises.

We are supportive of the move to apply GAAP to life insurance companies; however, one area in the new section that is of concern to us is the proposed introduction of a new method of calculating life actuarial reserves. The new method, known as the policy premium method (PPM), recognizes profit immediately, at the time of selling a policy, instead of amortizing the profit into income over the duration of the policy. We are concerned that a switch to PPM may weaken the protection provided to a policyholder by actuarial reserves calculated under current methods.

Because of the Superintendent's concerns, the CICA decided to delay implementing GAAP for life insurance companies for one year until 1990.

The provisions of federal legislation are such that PPM cannot be implemented without amending the

law. Following discussions with industry representatives, professional associations, and individual life insurance companies, we have agreed to recommend that federal insurance legislation be amended to permit the use of PPM, subject to two conditions.

The first condition is that better information must be made available to the Office on the impact that PPM will have on the level of reserves currently held by companies. The second condition is that the Office must be satisfied that the professional standards to be adopted by the CIA in connection with PPM will be strong enough to alleviate concerns about potential for front-ending of profits and the sensitivity of the method to small changes in assumptions.

To speed the process, we are co-operating with the life insurance industry and the actuarial profession in a special project. We asked registered life companies to submit special reports to us demonstrating the impact of implementing PPM on the reserves held at the end of 1988. We will send the results of our analysis of these special reports to all concerned as soon as they are available. If the results of the study prove satisfactory, we will recommend that federal insurance legislation be amended to permit the use of the policy premium method of calculating actuarial reserves.

Compensation Plans

For many years the Canada Deposit Insurance Corporation has provided deposit insurance for customers of deposit-taking institutions that are members of the CDIC. This year a major breakthrough for customers of property and casualty insurance companies was made when the Property and Casualty Insurance Compensation Corporation was established early in 1989. The

corporation is financed and operated by the property and casualty insurance industry and is designed to protect people across Canada that have claims for losses outstanding against a property and casualty insurance company that fails.

If a property and casualty insurer goes bankrupt, the corporation will provide payment of claims for losses of up to \$200,000, subject to certain limited deductibles. Although the program covers home, automobile, business, and many other types of insurance, it does not cover certain specialty classes such as surety.

The life insurance industry is working on a similar scheme to protect the policyholders of life insurance companies that fail.

Industry Overviews

Supervising Deposit-Taking Institutions

Chartered Banks

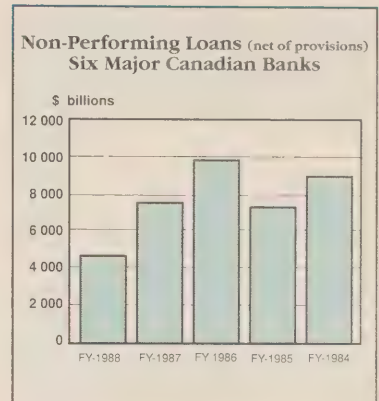
During 1988-89 we carried out on-site examinations of the 67 chartered banks in Canada and provided interpretations and rulings in relation to banking activities. As discussed earlier in this report, considerable effort has been devoted to refining international banking standards and to preparing Canadian banks for implementing these new standards by 1992.

Fifty-eight person-years were assigned to direct supervision of banks, and costs assessed to the banks in this regard amounted to \$6.9 million. These costs represent not only direct time but also a portion of executive, policy and general overhead costs assessed on the basis of the direct time spent in dealing with supervising these financial institutions.

The banking industry in Canada comprises 10 domestic chartered banks and 57 subsidiaries of foreign banks that are regulated and supervised by our Office; 2 domestic banks, BC Bancorp and Continental Bank of Canada, are in voluntary liquidation. In addition to these operations, 46 foreign banks have 53 representative offices in Canada. Representative offices are not permitted to carry on banking activity in Canada but are designed to promote the services of the foreign banks they represent.

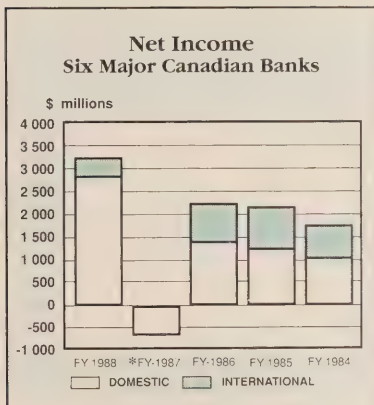
- substantial reductions in average non-performing loans;
- reduced loan loss provisions; and
- enhanced fee-based revenues.

Average asset growth in 1988 was 3.3 per cent; the Canadian economy grew at a healthy pace encouraged by a high level of consumer spending, a strong housing market and increased business investment. Domestic asset growth was strong in personal mortgage and consumer loans. The growth in domestic business loans was partly attributable to the 1987 stock market downturn which reduced the ability of companies to use the equity market for raising capital.



There were other significant developments during 1988:

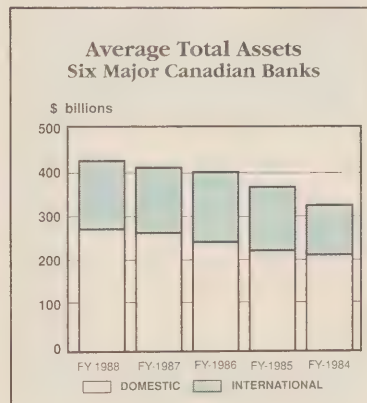
- Non-performing loans net of loss provisions dropped to 1.45 per cent of loans, from 2.63 per cent in 1987.
- Interest rate spreads improved modestly, reaching 2.99 per cent for major Canadian banks, compared to 2.69 per cent in 1987.
- New rules were implemented for recognition of credit losses requiring banks to charge actual losses for the year to income instead of using moving average loss experience ratio over five years as was done previously.
- Country risk provisioning for domestic banks increased to an average of 43 per cent of claims on 38 designated less developed countries. This provision was close to the upper limit of the prevailing 35 per cent to 45 per cent range set by the Office.
- The ratio of LDC assets net of provisions for losses dropped to 56 per cent of common equity, compared to 89 per cent in 1987. This was mainly as a result of increased activity in the market for loan sales and swaps and an increase in capital.



*In 1987, domestic net income was \$1,997 million. With after-tax charges to income of \$2,632 million for losses on loans to less developed countries, there was a net loss at year end of \$633 million in 1987.

The operating year for Canada's chartered banks begins 1 November and ends 31 October of each year. For 1988, the six major domestic banks recorded an aggregate net income of \$3.3 billion, or a return on average assets of 0.75 per cent. This represents an increase of 14.4 per cent over the previous year's results, prior to the special provision on less developed country lending. The increase in earnings was driven primarily by

- continued strong results in domestic retail operations;



As in 1987, the strong domestic performance in 1988 was somewhat offset by weaker performance in the international sectors. The LDC debt portfolios of banks continue to affect earnings. The inflow of past due interest made a substantial contribution to earnings on international business.

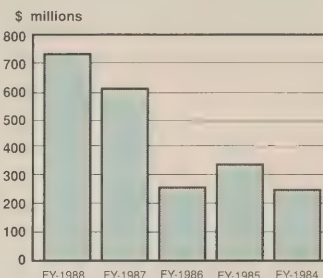


- Common equity as a percentage of assets increased to 4.25 per cent for the major banks, compared to 3.9 per cent in 1987. The increase was generated by improved profits and by issuing shares.

- The capital adequacy standards for large international banks, as established by the Bank for International Settlements, were introduced for implementation in 1989, with a target of total capital of 7.25 per cent of risk weighted assets to be reached by 1990, and 8 per cent by 1992. Based on current ratios for major domestic banks, the indicated targets appear to be readily attainable.

The growth in assets of foreign bank subsidiaries, or Schedule II banks, paralleled growth in assets for domestic operations of major Canadian banks in 1988. But foreign bank subsidiaries' profitability has not reached the levels achieved by large domestic banks. In 1988, reported net income of foreign bank subsidiaries moved sharply to \$178 million, up from the depressed \$33 million before special risk provisions in 1987. Accordingly, the return on average assets of foreign bank subsidiaries was 0.35 per cent in 1988, up considerably from the 0.09 per cent recorded before extraordinary items in 1987.

Net Income Before Taxes Trust and Loan Companies



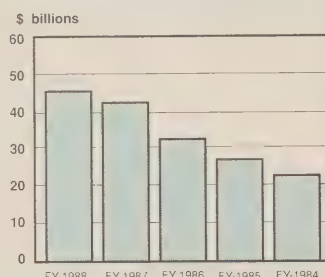
trust and loan companies in Canada as they moved to meet the strong demand for both residential and commercial mortgages.

Aggregate pre-tax profits of federally supervised trust companies increased to \$370 million from \$266 million in 1987. Similarly, pre-tax profits of federally incorporated loan companies rose to \$914 million from \$755 million in the previous year. Improved earnings resulted from strong asset growth, increases in fee-based income, and recovery of previously written-off investment losses.

There were other important developments during 1988 as well:

- Total assets of federally supervised trust companies rose by 20 per cent in 1988 to \$44 billion from \$37 billion in 1987, reflecting larger mortgage portfolios. Return on assets also increased from 0.67 per cent in 1987 to 0.78 per cent in 1988.
- Total assets of federally supervised loan companies increased by 22 per cent to \$118 billion from \$96 billion in 1987, also because of increased mortgage demand. Return on assets, however, decreased slightly from 0.61 per cent in 1987 to 0.59 per cent in 1988.

Total Assets Foreign Bank Subsidiaries

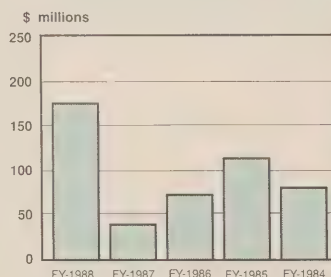


Other Deposit-Taking Institutions

There are 30 trust companies, 30 loan companies, 18 investment companies and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. We conduct examinations and reviews in each institution and, as with the banks, there is ongoing monitoring.

Forty-three direct person-years were applied to this activity in 1988-89, and \$4.2 million in costs, including related executive, policy and overhead costs, were assessed against the institutions. In addition, we recovered \$0.6 million from the Canada Deposit Insurance Corporation for services provided to it.

Net Income Foreign Bank Subsidiaries

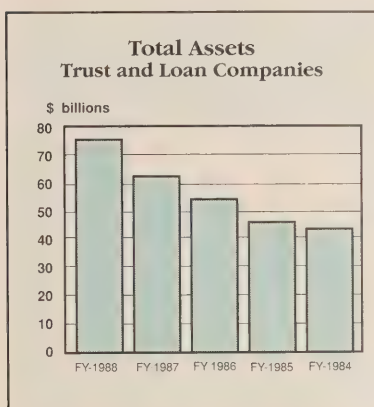


Trust and Loan Companies

At the end of 1988, there were 30 federally incorporated trust companies and 30 federally incorporated loan companies operating in Canada. Of these, three trust and two loan companies were not taking deposits. The operating year of trust and loan companies begins on 1 January and ends 31 December each year.

During 1988, the economic environment proved favourable to

- Net interest rate spreads of trust companies declined by 15 basis points during 1988 from 2.04 per cent to 1.89 per cent, reflecting the intense competition in the industry and the rising interest rate environment during the last half of 1988.
- Fee-based revenues for trust companies reached 2.1 per cent of average assets in 1988 compared to 1.9 per cent in 1987. Fee-based revenues, which arise mainly from service fees and estates, trusts and agencies fees, have been marked by narrow profitability margins due to competitive pressures.



The trust and loan industry continued to consolidate in 1988 with the amalgamation of four trust companies into Central Guaranty Trust Company and the merger of two loan companies into Central Guaranty Mortgage Corporation. At the end of 1988, seven mortgage loan companies accounted for 92 per cent of the assets of all federally supervised loan companies. And the largest four trust companies accounted for about 77 per cent of the total assets of federally supervised trust companies.

Co-operative Credit Associations

At 31 December 1988, there were seven associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. This list encompasses the federally incorporated association — Canadian Co-operative Credit Society Limited — and six provincial co-operative credit associations, or credit union centrals, that are members of the federal association.

The primary function of the Canadian Co-operative Credit Society (CCCS) is to manage liquidity in the credit union system and provide liquidity to central credit unions to ensure that they meet their cash requirements. CCCS, as a direct clearer, is the system's link to the Canadian Payments Association and the Bank of Canada.

The membership of CCCS consists of 8 provincial co-operative associations, 12 financial co-operatives, and 5 international financial co-operatives. Eight provincial co-operative credit associations hold 98 per cent of CCCS's equity.

During 1988:

- Total assets of CCCS declined marginally from \$981 million in 1987 to \$932 million in 1988, reflecting a less active portfolio.
- Net earnings (losses) of CCCS improved with a decrease in net losses from \$28 million in 1987 to \$3 million in 1988.
- Assets of member co-operative credit associations increased to \$4.6 billion from \$4 billion in 1987, indicating increased credit union member activity.

Investment Companies

Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, to purchase bonds, debentures, shares, or to invest in real property for income or resale.

There were 18 investment companies registered under the federal Investment Companies Act at 31 March 1989. This compares to 20 companies in 1988.

Aggregate assets of the companies registered as of 31 March 1989 were \$25.5 billion. At the same time in 1988, the assets of registered companies were \$22.4 billion.

Supervising Insurance Companies and Fraternal Benefit Societies

During 1988-89, the Office devoted 106 person-years to the supervision of insurance companies and fraternal benefit societies. The Office is responsible for supervising some 155 life insurance companies, 266 property and casualty insurance companies, and 39 fraternal benefit societies. The industry was assessed \$11.3 million for 1988-89, including executive, policy and overhead costs. As well, the property and casualty companies were assessed \$5.8 million to recover the administrative costs incurred by the liquidator during 1988-89 in winding up six property and casualty insurers that had failed in previous years.

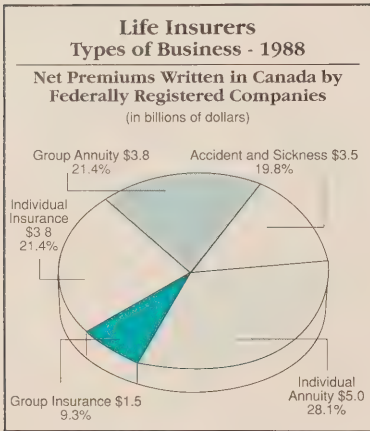
Life Insurance Companies

The life insurance industry in Canada comprises domestic and foreign-owned companies incorporated in Canada, either federally or provincially, and Canadian branch operations of companies incorporated outside Canada. All



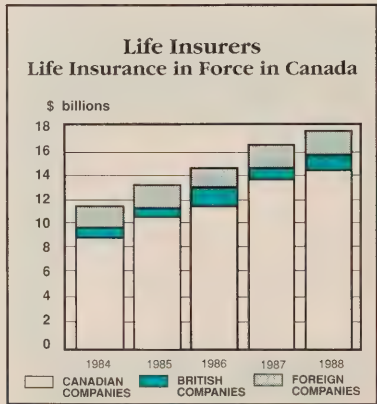
federally incorporated companies and all non-resident companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation administered by this Office. In addition to being federally registered, companies must also be licensed in each province or territory in which they conduct business.

At the 1988 year end, there were approximately 180 life insurance companies operating in Canada. Of those, 155 were federally registered; 59 were federally incorporated companies; and 96 were non-resident companies operating on a branch basis. Federally registered companies account for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represent the remaining 5 per cent.



Life insurance companies offer a variety of insurance products combining two primary elements: protection against financial hardship arising from death or illness, and accumulated savings. A larger proportion of new life insurance sales today are for coverage that provides pure insurance protection only; that is, term insurance, compared to the more traditional permanent insurance plans that have a significant savings element. In today's market, life insurance companies face stiff competition from other financial institutions, particularly banks and trust and loan companies, for the personal savings of consumers.

Life companies have been successful in attracting substantial sums of money in the form of individual and group retirement savings plans, both registered and non-registered. The sale of annuity products has been increasing steadily over the last decade. In 1988, 49.5 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada generated by federally registered companies resulted from the sales of annuity policies — 28.1 per cent related to individual annuity business, and 21.4 per cent to group annuity business.



The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. For 1988, net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada represented 19.8 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada generated by federally registered companies.

For the year ended 31 December 1988, federally registered companies reported net premium income of \$17.6 billion from all lines of business in Canada and total assets in Canada at year end of \$99 billion. The industry in Canada is characterized by the presence of a number of large Canadian-owned companies. For 1988, the 10 largest federally registered companies in terms of premium income accounted for 66.2 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada. Eight of the top 10 companies were Canadian-owned — five were mutual insurance companies (companies with no shareholders and whose entire board of directors is elected by policyholders) and three were stock companies controlled by Canadians. The other two were non-resident companies operating in Canada on a branch basis.

A number of the larger federally incorporated companies have significant insurance operations outside Canada, particularly in the United States and the United Kingdom, through branches and subsidiaries. For the year ended 31 December 1988, federally incorporated companies reported net premium income outside Canada of \$8.9 billion on a non-consolidated basis. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a branch basis reported net premium income of \$3.3 billion for the same period.

Life insurance companies generate revenue from two main sources — premiums received from policyholders, and earnings on invested assets. These two income elements are closely related because anticipated investment earnings are taken into account when companies set their premium rates. The principal uses of revenue are to pay benefits to policyholders and beneficiaries and to add to policy reserves and contingencies held for the protection of policyholders. Of the total worldwide income generated by federally incorporated companies, 45.9 per cent was paid out in claims and 29.9 per cent was added to policy reserves and contingencies. Of the remaining portion of revenues, 8.0 per cent was paid in operating expenses, 0.4 per cent in taxes, 0.6 per cent as dividends to shareholders of stock companies, and 4.1 per cent as dividends to policyholders.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to pay contractual policy obligations. At the end of 1988, policy reserves represented 74.4 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 67.1 per cent of worldwide assets.

The Office requires the companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. At the end of 1988, total capital and surplus for the industry provided a solvency margin of 8.3 per cent over liabilities.

Property and Casualty Companies

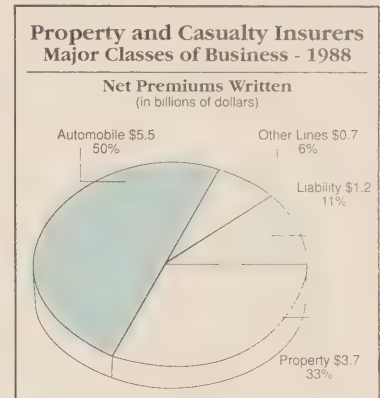
There are over 350 property and casualty insurance companies operating in Canada, leading to a highly competitive market environment. The majority (about 266) of the companies are federally registered and supervised. Of these, 113 companies are incorporated in Canada, and 153 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

Companies registered federally account for approximately 85 per cent of the private market. Provincially incorporated companies account for the remaining 15 per cent.

The provinces of British Columbia, Saskatchewan, Manitoba and Quebec operate government-owned insurance companies, primarily in the automobile field. They account for additional premium volume equal to about 20 per cent of the volume generated in the private market.

Of the total business conducted by federally registered companies, less

than 30 per cent is conducted by domestically-controlled companies. As a result, the industry is strongly influenced by external forces.



The property and casualty insurance industry is extremely cyclical and volatile, mostly because prices are set by a marketplace made up of a large number of competitors. As well, amounts paid out in claims can vary significantly from what was expected when rates were set because of factors such as catastrophes, inflation, unexpected court awards, and so on.

The most recent financial downturn was experienced by the industry in 1984 and 1985 when companies' rates of return on capital fell to less than 5 per cent. One effect of the downturn was a difficulty in terms of consumers being able to get insurance. By 1986 and 1987, higher premium levels led to profits returning to favourable levels, and the availability crisis largely disappeared.



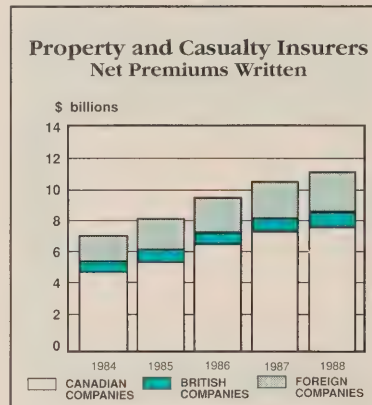
This year, prices are softening again, and operating results are deteriorating. For Canadian federally registered companies, net profits in 1988 were down some 25 per cent compared to 1987. The level of profits earned in 1988 by Canadian companies represented a 10 per cent return on equity, compared with 16 per cent in 1987. The decline in profitability continued the cyclical trend downward that started during the last quarter of 1987. And during 1988 claims continued to increase faster than premiums. This reflects the high level of competition in the industry, competition that has rarely in the past allowed profits to exceed a 10 per cent return on equity for more than a short time.

Federally registered companies reported net profits in 1988 of \$953 million. Underwriting losses (that is, premiums less claims less underwriting expenses) of \$804 million were more than offset by \$1,969 million of investment income. Canadian federally registered companies reported earnings of \$491 million. British and foreign companies operating in Canada on a branch basis reported net profits of \$462 million.

Net profits for Canadian federally registered companies in 1988 represented 6 per cent of premiums; for British and foreign companies' Canadian operations, they represented 14 per cent.

Net premiums written by federally registered companies in 1988 amounted to \$11.1 billion. (Canadian federally registered companies wrote some 71 per cent of the total, up from 69 per cent in 1987.) The share of total premiums represented by

automobile business continued its gradual increase and stood at 50 per cent for the year, up from 47 per cent. Property business represented 33 per cent of the total, down slightly from 34 per cent; liability business represented 11 per cent, down from 12 per cent.



Companies selling automobile insurance, particularly in Ontario, are experiencing the most severe decline in profitability. The newly created Ontario Automobile Insurance Board limited price increases in Ontario in that line of business during 1988 and, to date, in 1989.

Companies operating in this volatile sector of the financial industry tend to be small relative to those operating in the other sectors. Stringent minimum capital adequacy requirements are essential for ensuring company solvency. Federal minimum capital adequacy requirements were strengthened in 1987 and are having the desired effect of adding greater stability to the marketplace.

The strengthened capital adequacy requirements resulted in solvency margins, as measured by the excess of assets over liabilities, being relatively stable in 1988. Capital and

surplus stood at about 33 per cent of liabilities and required reserves at year end of the same level that existed at the previous year end. But, with the current deteriorating profit trend, companies are finding it more difficult to meet the strengthened capital adequacy requirements by the same margin as before.

An increased number of mergers and acquisitions indicates that we may be seeing the beginning of a trend toward consolidation in this highly fragmented industry. At the moment, no participant has more than a 6 per cent market share.

Interim Financial Statements for Property and Casualty Insurance Companies

Recently we asked federally registered property and casualty insurance companies to file quarterly financial statements. On 13 July 1989 the Office sent an interim reporting package to every company, asking reinsurers to file semi-annually (as at 30 June) by 30 September; all other companies have been asked to file quarterly within 45 days beginning 30 September 1989.

Following consultation with the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council, the interim reporting package was adopted by the Statement Subcommittee of the Canadian Council of Insurance Regulators for use by all interested jurisdictions. A standard format was adopted to ensure data consistency and to make it easier to

move from manual to electronic filing processes for interim as well as annual financial information.

We have been receiving interim statements from several property and casualty insurance companies in recent years. By asking all companies to begin filing interim statements, we expect to be in a better position to detect problems and trends at an early date and to take appropriate and quick action wherever necessary.

Actuarial Reports for Property and Casualty Insurance Companies

Beginning with the year ending 31 December 1987, property and casualty companies have been required to submit a report from an actuary on their policy and claims reserves. During a transitional period which ends in 1992, a person who is not an actuary may be authorized as a reserve specialist to prepare the required reports.

In 1988, 62 per cent of the Canadian companies and 46 per cent of the British and Foreign companies used actuaries to prepare the required reports. Actuarial involvement was, as can be expected, concentrated in the larger companies. Consequently, 86 per cent of the actuarial reserves in Canadian companies and 80 per cent of reserves in British and Foreign companies were reviewed by actuaries.

Two Property and Casualty Insurance Companies in Liquidation

During this reporting period, two federally registered property and casualty insurance companies encountered serious financial difficulties and were placed in liquidation by the courts.

American Mutual Liability Insurance Company, a Massachusetts company that operated in Canada on a branch basis, encountered financial difficulty in the United States and was placed in liquidation by the Massachusetts court. On 30 May 1989, the Supreme Court of Ontario issued an order directing the Canadian operations of American Mutual Liability Insurance Company be wound up under the Winding-up Act.

American Mutual Liability Insurance Company has ceased operations in Canada and has only a very few claims outstanding. It is expected that the \$1.6 million of company assets under the control of the Canadian liquidator will be more than sufficient to meet all outstanding Canadian claims.

Advocate General Insurance Company of Canada was a federally incorporated company with assets of about \$56 million. With a head office in Winnipeg, Manitoba, the company concentrated its business in automobile insurance in Ontario. The company experienced a significant operating loss in 1988 because of poor claim experience. Early in February 1989 the company announced that it had voluntarily ceased issuing new policies in its major line of activity. At the end of February it stopped issuing other types of new policies as well.

Based on investigations carried out early in 1989, the Superintendent's

Office stated that it was not satisfied that the company had sufficient assets to meet its obligations under its remaining policies. This view was confirmed by a firm engaged by the Minister of State (Finance) to advise him on the matter pursuant to provisions of the Canadian and British Insurance Companies Act.

In late April 1989, the Minister of State (Finance) directed that Advocate General be placed under the control of the Superintendent. The Minister withdrew the company's certificate of registry and requested the Attorney General of Canada to apply to the Manitoba Court of Queen's Bench for an order to wind up the company under the Winding-up Act. On 5 July 1989 the Manitoba Court issued the order and appointed the Superintendent as provisional liquidator.

In situations where the Superintendent is appointed as liquidator, the administrative expenses involved in carrying out the winding up are paid by the insurance industry. The objective is to ensure that the assets of the company are used not to meet the liquidator's expenses but to pay claims for losses and to refund the portion of premiums applicable to the period after the date of the winding-up order.

Claims for losses rank ahead of claims for refunds of premiums. As a result, policyholders will not receive any refund of premiums unless all claims for losses are paid in full. It is too early to say whether the company's remaining assets will be sufficient to pay claims in full.



We expect that a significant portion of claims for losses will be paid. As discussed earlier in this report, claimants are now protected through the industry's Property and Casualty Insurance Compensation Corporation, and the corporation is making arrangements to pay claims for losses as quickly as possible. To receive payment from the corporation, claimants for losses must assign their claim against the liquidator to the corporation. Very few of the claims against Advocate General are expected to exceed the corporation's \$200,000 limit.

Fraternal Benefit Societies

The Canadian marketplace is also served by fraternal benefit societies. These organizations are incorporated for benevolent or religious purposes and they provide basic insurance protection to members and their families. At the end of 1988 there were about 70 fraternal benefit societies operating in Canada. Thirty-nine were federally registered — 16 federally incorporated societies and 23 non-resident societies operating in Canada on a branch basis. Fraternal benefit societies account for about 1 per cent of the life insurance market in Canada.

Supervising Pension Plans

In accordance with planning initiatives taken in recent years, we conducted 40 on-site examinations of pension plans during 1988-89 and have scheduled 60 on-site examinations for the coming year.

In selecting individual plans for on-site work, the Office attempts to identify cases that are perceived to pose the greatest exposure to risk with respect to plan members' benefit security. As consistent examination standards and methodology for supervising and regulating all financial institutions are developed and refined, procedures for examining pension plans will also evolve.

Pension Benefits Standards Act, 1985

During 1988-89, 18 employees were directly involved in supervising pension plans subject to the Pension Benefits Standards Act, 1985. There were on-site examinations of 40 pension plans conducted during the year. Eighty-six new plans were registered during the year. Fifty-two plans discontinued business during the year; one of them was terminated as a result of action taken by the Superintendent.

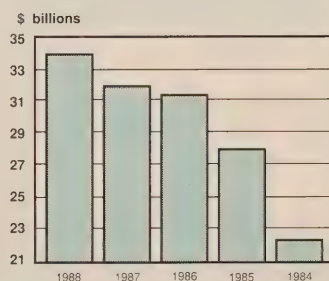
Operating costs for 1988-89 amounted to \$1.3 million. Of that amount, \$0.6 million was recovered through fees levied on plan sponsors. Work was initiated during the year to move toward full cost recovery, and an interim plan was developed to increase the amount recovered to about \$1.3 million by 1990-91.

The main objectives of the Pension Benefits Standards Act, 1985, are to ensure that pension plans subject to its requirements provide benefits in an equitable manner to retiring and terminating members and their spouses and remain in a financial position to pay the pensions that have been promised. The Act sets minimum standards in such areas as eligibility for plan membership and locking-in of contributions, portability of pension entitlements, minimum employer contributions, early retirement rights, and information disclosure.

The Act applies to over 1,000 employer-sponsored pension plans covering over 600,000 members who are employed in organizations that come under federal jurisdiction. These include such enterprises as banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, including some Crown corporations. The pension plans of many of Canada's largest corporations, employing tens of thousands of people across the country, are subject to the requirements of the Act. But over 180 plans cover groups of five employees or less and 75 of these plans have only a single member. The supervision of approximately 70 of the plans subject to the Act has been delegated to the provinces pursuant to federal-provincial reciprocal agreements. Plans for Members of Parliament, the Public Service of Canada, the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police are not supervised by the Office; their pensions are governed by their own statutes.

At 31 December 1988 the estimated total market value of pension plan assets subject to the Act was \$33.8 billion. This represents a 6 per cent growth rate from the previous year (\$31.9 billion).

Estimated Total Market Value of Pension Plan Assets Subject to PBSA, 1985



Pension Plan Financial Statements

In November 1988, the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) issued an exposure draft on proposed accounting recommendations for pension plans. The features are as follows:

- pension plan financial statements should be prepared using the accrual basis of accounting and should include a statement of net assets and a statement of changes in net assets;
- invested assets should be carried at market values;
- pension obligation information for defined benefit pension plans should be disclosed in the financial statement;
- the funding policy and any changes in funding policy during the period should be disclosed.

The Office responded to the CICA's invitation to comment both as a separate organization and as a member of the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities. We are generally supportive of the proposals because the standards will improve the consistency of pension plan auditors' reports and will help to produce more meaningful financial information.

We look forward to working with the CICA to ensure that the various disclosures of financial information made by auditors, actuaries and plan sponsors to regulators, plan members and corporate shareholders are consistent and reconcilable.

The Office's Actuarial Services

The main responsibilities of Actuarial Services are to conduct periodic valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the RCMP, and to make projections for the purpose of determining costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and old age security pensions.

The Public Pensions Reporting Act requires that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these valuations must be completed within 18 months of the effective date of the valuation.

During the period covered by this report, the Office completed actuarial valuations in respect of Public Service Superannuation (at 31 December 1986) and Canadian Forces Superannuation (at 31 December 1987). The report on Public Service Superannuation was tabled in the House of Commons on 13 April 1989; the report on Canadian Forces Superannuation is expected to be tabled in the fall.

During the same period, Actuarial Services also completed valuations of other minor pension and insurance programs.

A memorandum of understanding between the Office and the Department of Supply and Services covering the provision of actuarial valuation data for the Public Service Superannuation was signed in May 1989. A similar memorandum between the Office and the RCMP was signed in August 1989. Last year, the Office signed a memo with the

Department of National Defence regarding the provision of actuarial valuation data for the Canadian Forces.

Actuarial Services is now preparing the Eleventh Statutory Report on the Canada Pension Plan (at 31 December 1988) and an actuarial report on old age security pensions, also at 31 December 1988.

Complaints and Inquiries

During the period covered by this report, the Office's Communications and Public Affairs Division handled some 5,800 phone calls and letters from individuals making inquiries about financial institutions. Over 3,000 of these inquiries were either for general information about the Superintendent's Office, pending legislation and other matters or about concerns and issues that are outside the jurisdiction of the federal government.

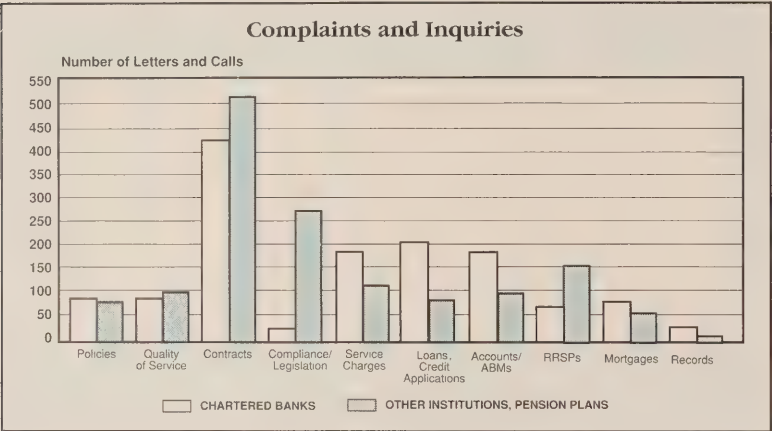
The remaining inquiries or complaints related to the various federally regulated financial institutions and pension plans.

In handling letters and calls, we do not differentiate between an inquiry



and a complaint; both are treated in the same way. The Office’s role in this regard is one of mediation. Most complaints and inquiries can be addressed as soon as they are received. However, in some cases, we contact the financial institution or plan sponsor concerned to find out all the relevant information about the issue at hand. In the large majority of these cases, the institution contacts its customer direct and answers the inquiry or

works out a solution to the problem. In other cases, the institution contacts our Office and we are then in touch with the customer. During this reporting period, we responded to some 1,360 complaints and inquiries concerning chartered banks and about 1,460 in respect of trust and loan companies, investment companies, insurance companies, and federally regulated pension plans.



Looking to 1990

We are optimistic that the co-operative spirit that exists among regulators, throughout Canada and abroad, will continue to flourish. . .

Over the past two years, our Office has made considerable strides in strengthening supervisory processes. While the financial services sector continues to benefit from benign conditions, we are confident that the experience we have all gained to date will allow us to deal effectively with problems that may emerge should economic conditions become less favourable.

There has been a great deal of development in international activity that affects the financial services sector. And we are anticipating effects both from the move toward Europe 1992 and the ever-increasing importance of economic growth in the Pacific Rim. These dynamic changes, which will be quickly upon us, are added to those challenges that already exist. Our strength remains to keep on top of these trends while maintaining an effective oversight of the solvency of federally regulated institutions.

Our coming year will require us to continue our focus on the changes in legislation that the government has announced for Canada's financial sector. The timing could not be more appropriate for clarifying the rules of the game — as we reported last year, financial institutions are increasingly operating at the limits permitted by existing laws.

All the indicators point to more challenges for regulators in all jurisdictions. The effectiveness of our Office and the modifications that we have made in our approach to

supervision have been well received by the institutions we regulate. We are optimistic that the co-operative spirit that exists among regulators, throughout Canada and abroad, will continue to flourish, contributing to the smooth functioning of the financial sector, allowing Canadian institutions to participate effectively in meeting the needs of the people they serve, and providing a level of protection to consumers of financial services that is second to none.



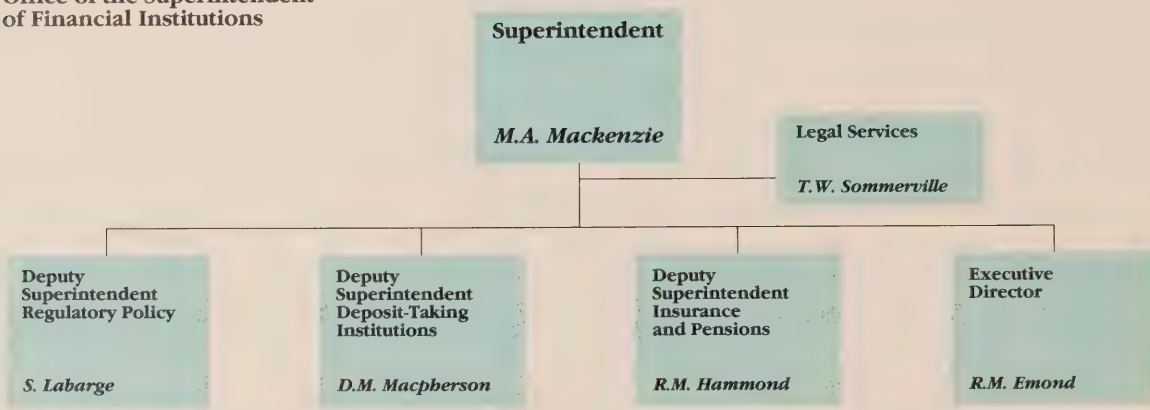
Organization of the Office of the Superintendent of Financial Institutions

Our capability to ensure that institutions meet high standards has been and will continue to be dependent on the energies, focus and skills of people.

The Superintendent's Office is organized into four sectors. Three sectors are headed by Deputy Superintendents, two responsible for operating divisions and one responsible for regulatory policy matters, including policy development and input into the government's legislative initiatives. The other sector, Management Services, under the direction of the Executive Director, provides program support in relation to personnel, finance, administration, systems, data validation and distribution services.

The Deputy Superintendents and the Executive Director report to the Superintendent; the Legal Services unit also has a direct reporting relationship.

EXHIBIT 1
Office of the Superintendent of Financial Institutions



Regulatory Policy

The Regulatory Policy Sector is responsible for developing regulations, formulating policy and legislative proposals, carrying out research, and reviewing complex requests from institutions in order to advise Ministers in respect of rulings they may consider. The Sector ensures that an even-handed approach is taken in making rulings,

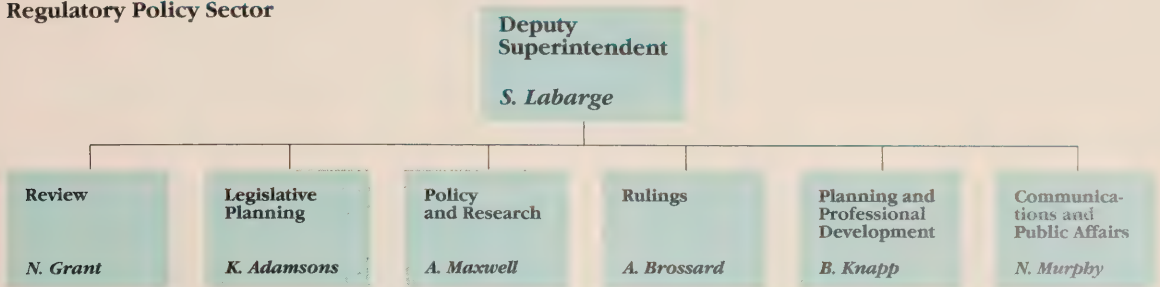
interpretations and regulations that apply to federally regulated financial institutions.

Professional Development is also part of the Policy Sector, as is Communications and Public Affairs, the division that handles complaints and inquiries and manages publications, contacts with industry and government organizations, and media relations.

During the year, the Office developed a review and evaluation program. Internal audit, program evaluation, and quality assurance will be managed by a review division in this Sector starting 1 October 1989.

Staff of Regulatory Policy are mostly located in Ottawa; there are also three Policy staff members in the Toronto office.

EXHIBIT 2 Regulatory Policy Sector



Deposit-Taking Institutions

This Sector, with offices in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, is responsible for supervising federally regulated banks, trust, loan and investment companies, and co-operative credit associations. The Sector focuses on monitoring the solvency of these institutions and on determining their compliance with federal legislation and regulations. The Sector carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-

provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

During 1988-89, the Office moved to strengthen the Deposit-Taking Institutions Sector in Toronto. Person-years grew from 18 to 35, and the Sector's monitoring function was transferred fully to the Toronto office with other regions (Montreal, Winnipeg and Vancouver) reporting through the Director General, Examinations, in Toronto.

The Deposit-Taking Institutions Sector in the Toronto office is

organized into three groups — one responsible for supervising Schedule I banks, one for Schedule II banks, and one responsible for supervising trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. In addition, there is a Director of Specialist Support to co-ordinate system-wide reviews.

This major reorganization brought the examiners of financial institutions close to the headquarters of the institutions we supervise, where they are throughout the country.

EXHIBIT 3 Deposit-Taking Institutions Sector

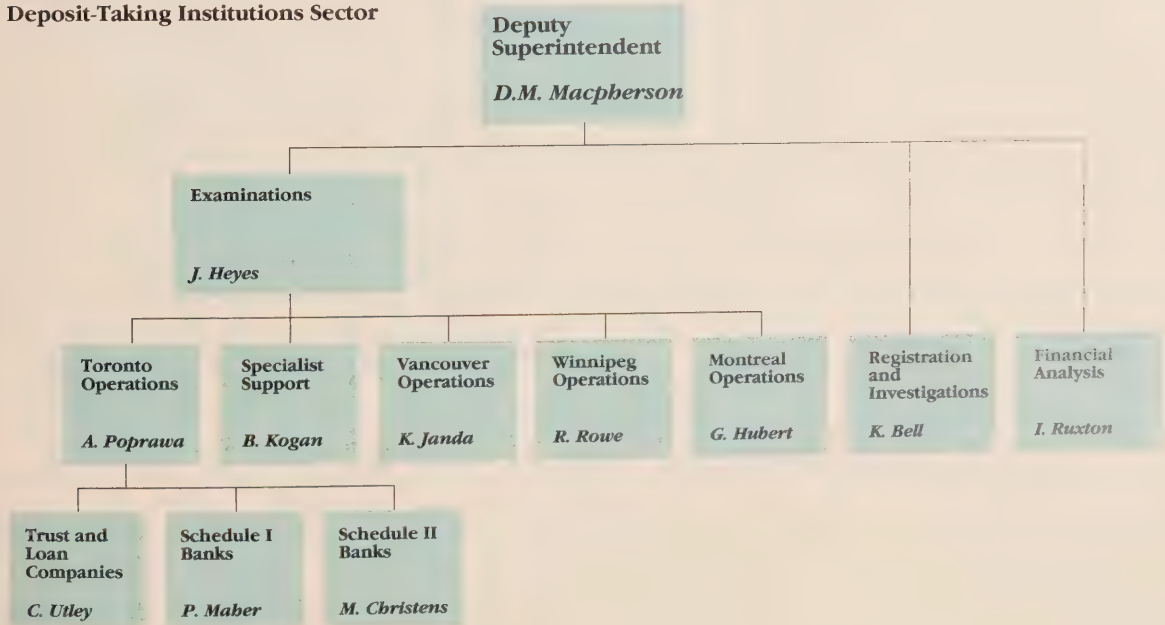
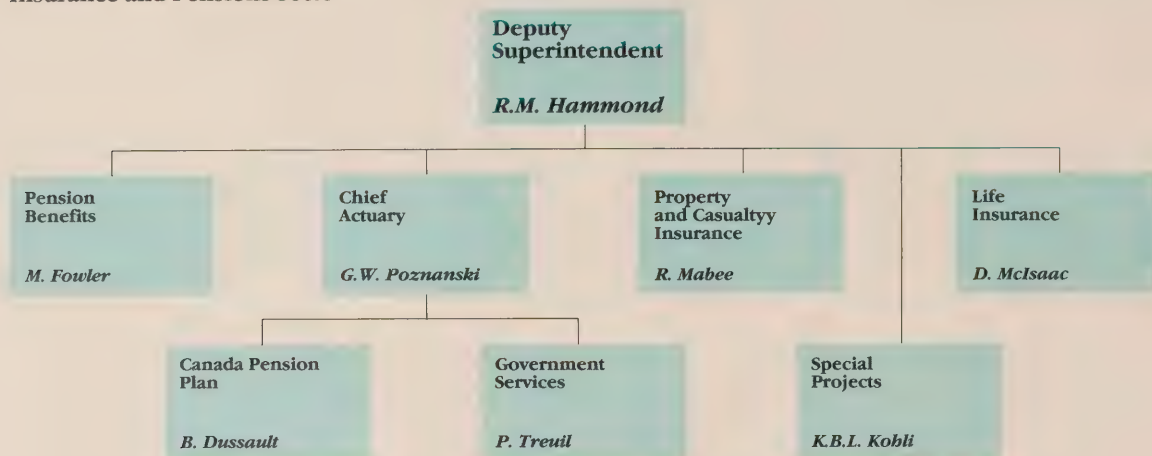




EXHIBIT 4 Insurance and Pensions Sector



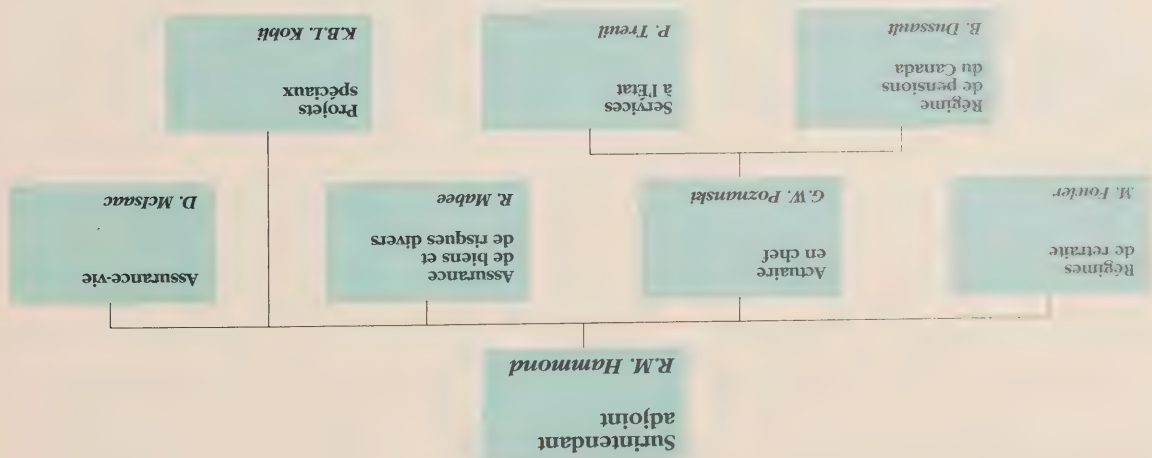
Insurance and Pensions

This Sector has four major divisions — Life, Property and Casualty, Pension Benefits, and the Chief Actuary. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required to provide actuarial advice and services to government and the significant differences that exist between the segments of the

insurance industry. The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and uses the services of examiners located in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

During 1988-89 the former Chief Actuary, Walter Reise, retired after 42 years of public service. George Poznanski, previously Assistant Deputy Superintendent, was appointed Chief Actuary in June 1989.

TABLEAU 4
Secteur de l'assurance et des pensions

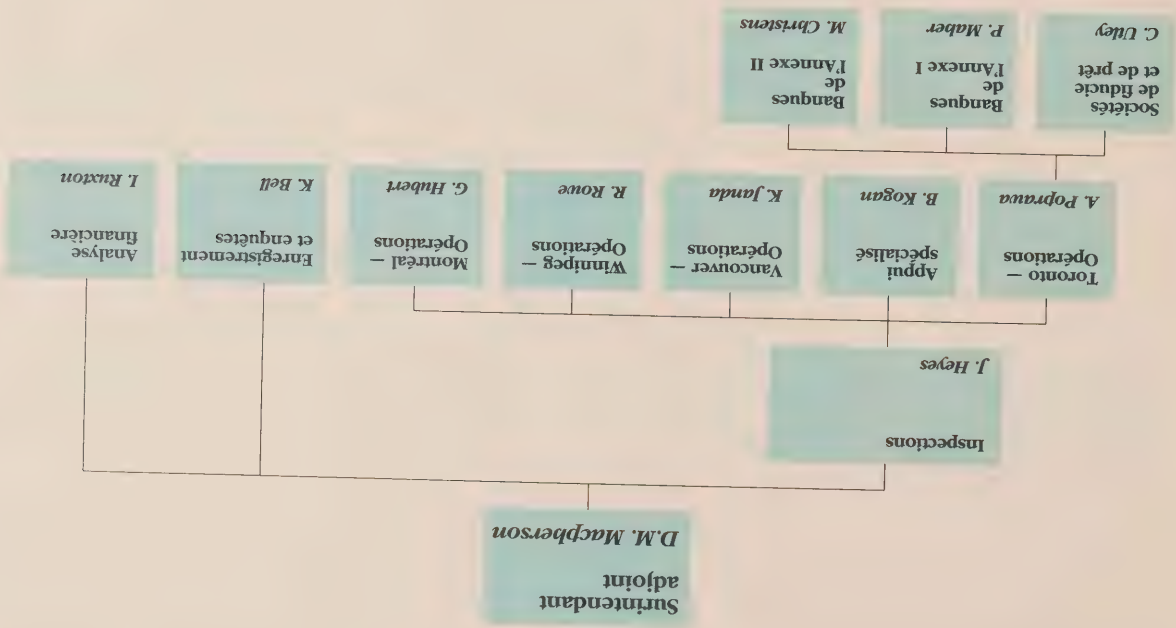


Secteur de l'assurance et des pensions

Ce secteur compte quatre divisions importantes soit l'assurance-vie, l'assurance de biens et de risques divers, les régimes de retraite et le régime de pensions du Canada. Le compte de la nature spécialisée de la surveillance des régimes de retraite, des travaux nécessaires pour offrir des conseils et des services actuariels à l'État et des importantes différences qui existent entre les divers segments de l'industrie de l'assurance et des pensions est situé à Ottawa et à Toronto et fait appel aux services des inspecteurs situés à Montréal, Winnipeg et Vancouver.

En 1988-1989, Monsieur Walter Riese, l'actuaire en chef a pris sa retraite après avoir complété 42 ans de service. Monsieur George Poznanski, auparavant sous-surintendant adjoint, a été nommé actuaire en chef en juin 1989.

TABLEAU 3
Secteur des institutions de dépôts



Institutions de dépôts

Ce secteur, dont les bureaux sont situés à Toronto, Montréal, Vancouver, Winnipeg et Ottawa, est chargé de surveiller les banques, les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit assujetties à la réglementation fédérale. Il a pour mandat principal de contrôler la solvabilité de ces institutions et de déterminer si elles observent les lois et règlements fédéraux. Le secteur examine les activités de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou à titre de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

En 1988-1989, le Bureau a renforcé le secteur des institutions de dépôts à Toronto. L'effectif est passé de 18 à 35 et la fonction surveillance y a été entièrement transférée, le personnel d'inspection des autres bureaux

régionaux (Montréal, Winnipeg et Vancouver) se rapportant au directeur général. Inspections, en poste à Toronto.

Le Secteur des institutions de dépôts du bureau de Toronto comprend trois groupes qui assurent respectivement la surveillance des banques de l'Annexe I, des banques de l'Annexe II et des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement ainsi que des associations coopératives de crédit. À cela s'ajoute un directeur, spécialiste des inspections, chargé de coordonner les études effectuées à l'échelle de l'industrie.

Cette restructuration importante a regroupé les inspecteurs des institutions financières près des sièges sociaux des institutions assujetties à notre surveillance, où qu'ils soient au pays.



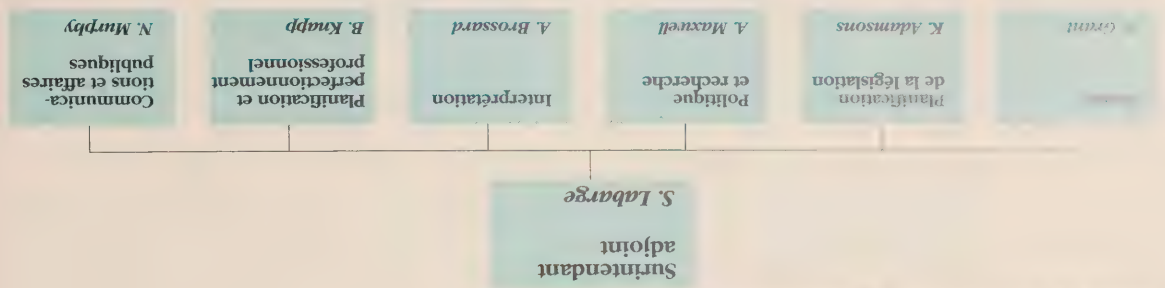
Politique

de réglementation

Le Secrétaire de la politique de réglementation a reçu le mandat d'élaborer des règlements, de formuler des projets de politique et de mesures législatives, d'exécuter des travaux de recherche et de revoir les demandes complexes provenant des institutions afin de conseiller les ministres au sujet des diverses décisions qu'ils doivent prendre. Le secteur assure, pour toutes les institutions financières assujetties à sa réglementation, une approche uniforme au chapitre des décisions et de l'interprétation ainsi que de la prise de règlement.

Le groupe chargé du perfectionnement professionnel fait également partie du Secrétaire de la politique, de même que la Division des communications et des affaires publiques; cette dernière traite les plaintes et les demandes d'information et dirige les services de publication,

TABLEAU 2 Structure de la politique de réglementation



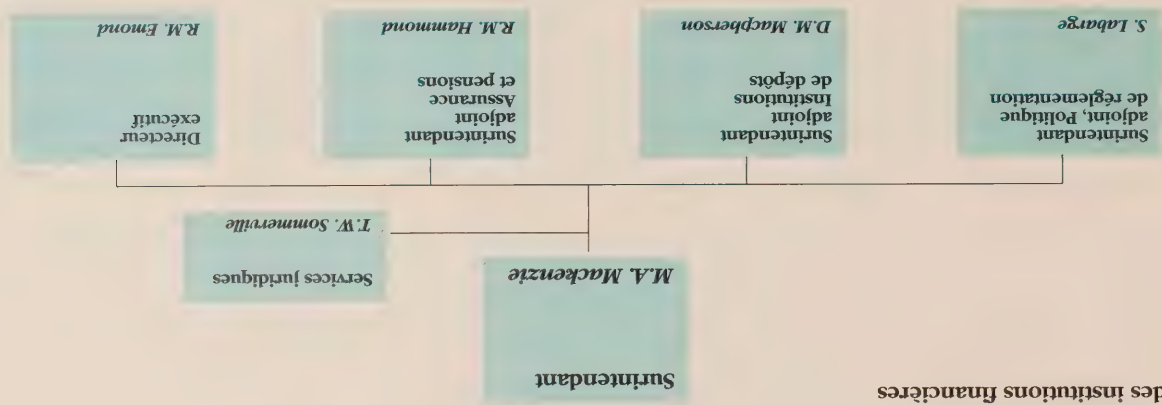
La structure du Bureau du surintendant des institutions financières

*Notre capacité de veiller à ce que
les institutions respectent des
normes rigoureuses dépend et
continuera de dépendre de
l'énergie, du dévouement et des
compétences des intervenants.*

Le Bureau du surintendant comprend quatre secteurs. Trois secteurs sont dirigés par des surintendants adjoints; deux de ces secteurs regroupent des divisions des opérations et le troisième est axé sur les questions touchant la politique de réglementation, y compris l'élaboration des politiques et la participation aux mesures législatives du gouvernement. Sous la direction du directeur exécutif, le Secteur des services de gestion offre des services de soutien aux programmes dans les domaines du personnel, des finances, de l'administration, des systèmes, de la validation des données et des services de distribution.

Les surintendants adjoints et le directeur exécutif relèvent directement du surintendant; il en va de même pour l'unité des services juridiques.

TABIEAU 1
Bureau du surintendant
des institutions financières





Que nous réservent les années 90?

Nous avons toutes les raisons de croire que l'esprit de collaboration qui existe entre les organismes de réglementation partout au Canada et à l'étranger continuera de s'intensifier.

Au cours des deux dernières années, le Bureau a fait un grand pas en vue de raffermir ses méthodes de surveillance. Même si le secteur des services financiers continue de bénéficier de conditions favorables, nous sommes persuadés que l'expérience acquise jusqu'à présent nous permettra de traiter efficacement les problèmes que la situation économique, De nombreux changements sur la scène internationale ont influé sur le secteur des services financiers. Par ailleurs, nous attendons les effets du virage vers Europe 92 et d'une croissance économique de plus en plus poussée dans les pays de la ceinture du Pacifique. Ces changements énergiques, qui nous affecteront bientôt, s'ajoutent au défi que nous sommes déjà appelés à relever. Nous aurons avantage à nous tenir au courant de l'évolution de ces dossiers tout en veillant à assurer de façon efficace la solvabilité des institutions assujetties à la réglementation fédérale. L'an prochain, nous devons continuer à axer nos travaux sur les modifications que le gouvernement a l'intention d'apporter à la législation relative au secteur financier canadien. L'occasion ne peut être mieux choisie pour préciser les règles du jeu, comme nous l'avons mentionné l'an dernier. Les institutions financières ont de plus en plus tendance à se conformer sans plus aux lois en vigueur.

Selon les indications qui nous sont fournies, tous les organismes de réglementation, quel que soit leur niveau de compétence, devront relever un plus grand nombre de défis. L'efficacité du Bureau et les modifications que nous avons apportées à nos méthodes de surveillance ont été bien accueillies par les institutions dont nous assurons la réglementation. Nous avons toutes les raisons de croire que l'esprit de collaboration qui existe entre les organismes de réglementation partout au Canada et à l'étranger continuera de s'intensifier, favorisant ainsi l'évolution sans heurts du secteur financier et permettant aux institutions canadiennes de satisfaire efficacement aux besoins de leur clientèle tout en accordant aux consommateurs de services financiers une protection sans égal.

Les Services actuariels préparèrent actuellement le Onzième rapport pensions du Canada (au 31 décembre 1988), de même qu'un rapport actuariel sur les programmes de sécurité de la vieillesse, également au 31 décembre 1988.

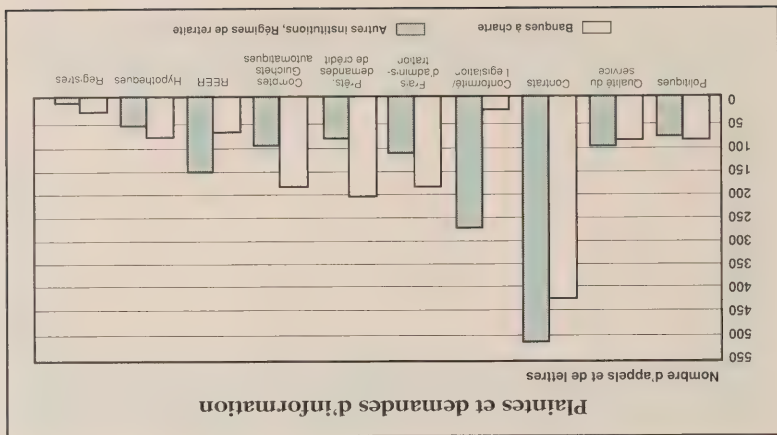
Plaintes et demandes de renseignements

Au cours de la période visée par le présent rapport, la Division des communications et des affaires publiques a répondu à quelque 5 800 demandes téléphoniques et lettres que leur ont adressées des particuliers désireux d'obtenir des renseignements sur les institutions financières. Environ 3 000 de ces demandes portaient sur des Bureau du surintendant, des mesures législatives en vigueur et d'autres questions, préoccupations et problèmes ne relevant pas de la compétence du gouvernement fédéral.

Les autres demandes de renseignements ou plaintes avaient trait aux divers régimes de retraite et institutions financières assujettis à la réglementation fédérale.

Lorsque nous répondons aux lettres et demandes téléphoniques, nous établissons pas de différence entre une demande de renseignements et une plainte; nous les traitons toutes de la même façon. À cet égard, le Bureau joue un rôle de médiateur. La plupart des plaintes et demandes de renseignements peuvent être traitées des leur réception. Cependant, dans certains cas, nous communiquons avec l'institution financière visée ou le répondant du régime pour obtenir tous les renseignements pertinents. Dans la plupart des cas, l'institution client et répond à sa question ou tente de trouver une solution à son problème. Dans d'autres cas, l'institution s'adresse au Bureau, qui se charge de transmettre l'information au client.

Au cours de la période à l'étude, nous avons répondu à quelque 1 360 plaintes et demandes de renseignements au sujet des banques à charte et à environ 1 460 autres portant sur les sociétés de fiduciaire, de prêt et d'investissement, sur les compagnies d'assurance et sur les régimes assujettis à la réglementation fédérale.



Les services actuels offerts par le Bureau

Les principales tâches des Services actuels consistent à évaluer périodiquement les divers régimes de retraite établis par l'État au profit de ses employés, y compris ceux des Forces canadiennes et de la GRC, et de déterminer les frais des programmes de sécurité sociale comme le Régime de pensions du Canada et les programmes de sécurité de la vieillesse.

La Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques exige l'évaluation des divers régimes de retraite au moins à tous les trois ans. Les rapports relatifs à ces évaluations doivent être achevés dans les 18 mois suivant la date de l'évaluation.

Au cours de la période visée par le présent rapport, le Bureau a achevé l'évaluation actuelle des régimes de retraite de la Fonction publique (au 31 décembre 1986) et des Forces canadiennes (au 31 décembre 1987). Le rapport sur le régime de retraite de la Fonction publique a été déposé à la Chambre des communes le 13 avril 1989 et celui traitant des Forces canadiennes devrait l'être à l'autonomie. Pendant la même période, les Services actuels ont également évalué d'autres régimes de retraite et programmes d'assurance de moindre envergure.

En mai 1989, le Bureau et le ministère des Approvisionnements et Services ont signé un protocole d'entente prévoyant la divulgation de données sur l'évaluation actuelle des régimes de retraite de la Fonction publique. Le Bureau et la GRC ont signé un protocole semblable en août 1989. L'an dernier, le Bureau a conclu un protocole semblable avec le ministère de la Défense nationale à l'égard de la divulgation de données sur l'évaluation actuelle du régime de retraite des Forces canadiennes.

Les états financiers des régimes de retraite

En novembre 1988, l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) a publié un projet de recommandations applicables à la comptabilité des régimes de retraite. En voici les grandes lignes :

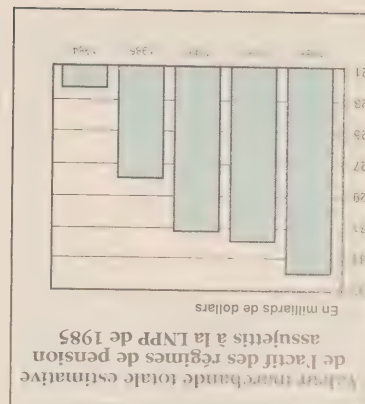
- les états financiers des régimes de retraite doivent être établis à l'aide de la méthode de la comptabilité d'exercice et renfermer un état distinct portant sur l'actif net et ses variations;
- les placements effectifs doivent être déclarés selon leur valeur marchande;
- les renseignements concernant les obligations des régimes de retraite à prestations déterminées doivent être divulgués dans les états financiers;
- la politique de provisionnement et toute modification à cet égard au cours de la période à l'étude doivent être publiées.

Le Bureau a répondu à l'invitation de l'ICCA en tant qu'organisme distinct et membre de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite. En général, nous appuyons ces propositions parce que les normes assureront une meilleure uniformité des rapports des vérificateurs des régimes de retraite et permettront d'accroître la pertinence des données financières.

Nous espérons avoir l'occasion de collaborer avec l'ICCA pour uniformiser et rendre comparables les diverses données financières divulguées par les vérificateurs, les actuelles et les répondants de régimes aux organismes de réglementation, aux participants de régimes et aux actionnaires de compagnies.

La Loi s'applique à plus de 1 000 régimes de retraite établis par l'employeur et s'adressant à plus de 600 000 participants membres d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral. Il s'agit notamment des banques, des compagnies aériennes, des compagnies de transport interprovincial et international, et de certaines sociétés d'État. Les régimes de retraite de plusieurs grandes sociétés canadiennes qui comptent des dizaines de milliers d'employés épartissent partout au pays, sont assujettis aux dispositions de la Loi. Toutefois, plus de 180 régimes visent des groupes d'un plus cinq employés, et cent dix ne comprennent qu'un participant. La surveillance de ces 70 régimes assujettis à la Loi a été déléguée aux provinces en vertu l'accords de réciprocité fédéraux-provinciaux. Les régimes dont bénéficient les députés et sénateurs, les employés de la Fonction publique du Canada, des Forces canadiennes et de la Gendarmerie Royale du Canada ne relèvent pas du Bureau; ils sont plutôt révisés par des règlements provinciaux.

Au 31 décembre 1988, la valeur marchande totale de l'actif des régimes visés par la Loi s'élevait à 33,8 milliards de dollars, soit 6 p. 100 de plus que les 31,9 milliards de dollars enregistrés l'année précédente.



La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension

En 1988-1989, 18 employés ont été affectés à la surveillance des régimes de retraite en vertu de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. De plus, 40 régimes de retraite ont fait l'objet d'une inspection sur place. Au cours de la même période, 86 nouveaux régimes ont été agréés et 52 ont été abolis; l'un d'eux, celui de Transport Route Canada Inc., a été terminé en raison des mesures adoptées par le surintendant.

En 1988-1989, les frais d'exploitation se sont chiffrés à 1,3 million de dollars. De cette somme, 600 000 \$ ont été récupérés au moyen de cotisations imposées aux répondants de régimes. Des mesures ont été prises au cours de l'année en vue d'adopter le principe du recouvrement intégral des cotis et un plan provisoire a été élaboré afin de porter les sommes recouvrées à environ 1,3 million de dollars d'ici l'exercice 1990-1991.

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension vise principalement à veiller à ce que les régimes qui y sont assujettis garantissent le versement de prestations équitables aux participants et que leur situation financière leur permette de payer les prestations de retraite promises. La Loi fixe des normes minimales visant la participation à un régime, l'immobilisation des cotisations, la transférabilité des droits à la pension, le seuil des cotisations patronales, le droit à la retraite anticipée et la divulgation de l'information.

La surveillance des régimes de retraite

Conformément aux initiatives de planification amorcées au cours des dernières années, nous avons procédé à l'inspection sur place de 40 régimes de retraite en 1988-1989 et prévoyons d'en effectuer 60 autres au cours du prochain exercice.

En choisissant les régimes qui feront l'objet d'inspections sur place, le Bureau tente de déterminer les cas qui semblent poser les plus grands risques à l'égard de la sécurité des prestations auxquelles ont droit les participants à un régime de retraite. Les méthodes d'inspection des régimes de retraite suivront le rythme d'élaboration et d'amélioration des normes d'inspection et des pratiques de surveillance et de réglementation qui s'appliqueront à toutes les institutions financières.

Les sociétés de secours mutuels

Le marché canadien compte également des sociétés de secours mutuels. Constitué à des fins de bienfaisance ou de culte, ces organismes fournissent une protection de base aux participants et à leurs familles. À la fin de 1988, on comptait au Canada environ 70 sociétés de ce genre. Trente-neuf d'entre elles détenaient une charte fédérale et 16 sociétés constitues en vertu des lois fédérales et 23 sociétés non résidentes exploitant des filiales au Canada. Les sociétés de secours mutuels représentent environ 1 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada.

Les créances pour pertes ont priorité sur les demandes de remboursement des primes. Par conséquent, les assureurs ne recevront aucun remboursement de prime à moins que toutes les créances pour pertes aient été intégralement acquittées. Il est encore trop tôt pour déterminer si le reste de l'actif de la compagnie sera suffisant pour rembourser intégralement les sinistres en cours de règlement.

Nous prévoyons qu'une part importante des créances pour pertes sera acquittée. Comme il a déjà été indiqué dans le présent rapport, les requérants sont protégés par la Société d'indemnisation en matière d'assurance IARD; cette société prend actuellement les dispositions nécessaires pour rembourser les créances pour pertes le plus rapidement possible. Pour recevoir un remboursement de la société, les

ce sujet, conformément aux dispositions de la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

À la fin d'avril 1989, le ministre des Finances a demandé que l'Advocat Général soit placé sous le contrôle du surintendant. Le Ministère a retiré le certificat d'enregistrement de la compagnie et a prié le Procureur général du Canada de soumettre à la Cour du Banc de la Reine du Manitoba une demande d'ordonnance de liquidation de la compagnie en vertu de la Loi sur les liquidations. Le 5 juillet 1989, la Cour du Manitoba a délivré l'ordonnance en question et a nommé le surintendant comme liquidateur provisoire.

Lorsque le surintendant est nommé liquidateur, les frais d'administration relatifs à l'exécution de la liquidation sont assumés par l'industrie de l'assurance. Une telle procédure vise à assurer que l'actif de la compagnie ne serve pas à payer les dépenses du liquidateur, mais plutôt à rembourser les créances pour pertes de même que la partie des primes applicable à la période suivant l'émission de l'ordonnance de liquidation.

Les créances pour pertes ont priorité sur les demandes de remboursement des primes. Par conséquent, les assureurs ne recevront aucun remboursement de prime à moins que toutes les créances pour pertes aient été intégralement acquittées. Il est encore trop tôt pour déterminer si le reste de l'actif de la compagnie sera suffisant pour rembourser intégralement les sinistres en cours de règlement.

Les états financiers provisoires des compagnies d'assurance de biens et de risques divers (ci-après, nous avons demandé aux compagnies d'assurance de biens et de risques divers à charte fédérale de nous remettre des états financiers à tous les trimestres. Le 13 juillet 1989, le Bureau a envoyé une trousse de formulaires provisoires à chaque compagnie et a demandé aux assureurs de déposer, avant le 30 septembre, des états semestriels portant sur la période terminée le 30 juin; nous avons prie toutes les autres compagnies de déposer des états trimestriels dans les 45 jours suivant le 30 septembre 1989.

À la suite de consultations auprès du Bureau d'assurance du Canada et du Conseil de recherche en assurances, la trousse de formulaires provisoires a été approuvée par le sous-comité des états du Conseil canadien des responsables de la réglementation de l'assurance et devra être utilisée par toutes les compagnies d'assurance. Une présentation uniforme a été adoptée afin d'assurer la cohérence des données et de faciliter le passage du système manuel au système électronique de transmission des renseignements financiers provisoires et annuels.

Depuis quelques années, nous recevons les états provisoires de plusieurs compagnies d'assurance de biens et de risques divers. En demandant à toutes les compagnies de nous fournir des états provisoires, nous espérons être davantage en mesure de déceler rapidement les problèmes et les tendances et, au besoin, de prendre sans tarder les mesures qui s'imposent.

Les rapports actuariels des compagnies d'assurance de biens et de risques divers Depuis l'exercice terminé le 31 décembre 1987, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers doivent soumettre un rapport rédigé par un actuair à l'égard de leurs réserves pour polices et de leurs provisions pour sinistres non réglés. Pendant une période de transition qui prendra fin en 1992, une personne qui n'est pas actuair pourra être autorisée en tant que spécialiste des provisions, à rédiger les rapports requis.

En 1988, 62 p. 100 des compagnies canadiennes et 46 p. 100 des compagnies britanniques et étrangères ont eu recours à des actuaires pour rédiger les rapports requis. Comme prévu, ce sont surtout les grandes compagnies qui se sont adressées à des actuaires. Par conséquent, 86 p. 100 des réserves actuarielles des compagnies canadiennes et 80 p. 100 des réserves des compagnies britanniques et étrangères ont été examinées par des actuaires.

Deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers en voie de liquidation Au cours de la période, deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers à charte fédérale ont connu de graves problèmes financiers et ont reçu une ordonnance de liquidation émise par les tribunaux.

American Mutual Liability Insurance Company, une compagnie du Massachusetts qui exploitait une succursale au Canada, a connu des problèmes financiers aux États-Unis et a reçu une ordonnance de liquidation émise par les tribunaux du Cour suprême de l'Ontario a émis une ordonnance obligeant cette compagnie à liquider sa succursale canadienne en vertu de la Loi sur les liquidations.

American Mutual Liability Insurance Company a mis un terme à ses activités au Canada et n'a plus que quelques sinistres à régler. Selon les prévisions, l'actif de 1,6 million de dollars actuellement contrôlé par le liquidateur canadien subira largement à rembourser tous les sinistres en cours de règlement au Canada. *Advocat General Company* d'Assurance du Canada était une compagnie constituée en vertu des lois canadiennes et son actif approchait les 56 millions de dollars. Cette compagnie, dont le siège social était situé à Winnipeg, au Manitoba, concentrait son activité dans le domaine de l'assurance automobile en Ontario. Elle a subi d'importantes pertes d'exploitation en 1988. Au début de février 1989, elle a annoncé qu'elle avait volontairement mis un terme à ses activités d'émission de nouvelles polices dans son principal domaine d'intervention. À la fin de février, elle avait également cessé d'émettre de nouvelles polices dans tous les autres secteurs.

À partir des résultats d'enquêtes effectuées au début de 1989, le Bureau du surintendant a fait savoir qu'il n'était pas convaincu que l'actif de la compagnie serait suffisant pour respecter les obligations contractées en vertu des autres polices. Ce point de vue a été confirmé par une entreprise embauchée par le ministre d'État (Finances) pour le conseiller à

Les compagnies actives dans le domaine de l'assurance automobile, plus particulièrement en Ontario, font face à la plus importante baisse de bénéfices. En 1988 et jusqu'à présent en 1989, la Régie de l'assurance automobile de l'Ontario a limité les hausses de prix en Ontario dans ce domaine d'assurance.

La taille des compagnies actives dans ce secteur instable de l'industrie des services financiers est

habituellement plus restreinte que celle des compagnies des autres secteurs. L'application d'exigences rigoureuses relativement à la suffisance des capitaux représente un élément essentiel pour assurer la solvabilité des compagnies. Les

exigences fédérales en matière de suffisance des capitaux ont été raffermissées en 1987 et exerceront l'effet voulu, c'est-à-dire d'accroître la

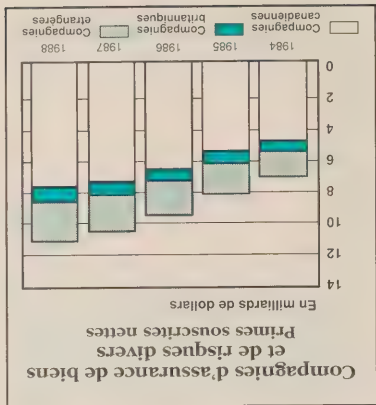
stabilité du marché. Le raffermissement des exigences en matière de suffisance des capitaux, d'assurer une certaine stabilité à l'égard des marges de solvabilité, qui correspondent à l'excédent de l'actif sur le passif. Les capitaux et l'excédent ont représenté environ 33 p. 100 du passif et les réserves obligatoires à la fin de l'exercice s'établissaient au même niveau qu'à la fin de l'exercice précédent. Toutefois, en raison de la tendance à la baisse des bénéfices, les compagnies éprouvent davantage de difficulté à maintenir la marge

imposée en vertu des nouvelles exigences. L'augmentation du nombre de fusions et d'acquisitions laisse présager une nouvelle tendance à la consolidation dans cette industrie fort morcelée. Pour l'instant, aucune compagnie ne détient plus de 6 p. 100 du marché.

compagnies britanniques et étrangères exploitaient des succursales au Canada ont enregistré des bénéfices nets de 462 millions de dollars. En 1988, les bénéfices nets des compagnies canadiennes à charte fédérale ont représenté 6 p. 100 des primes, contre 14 p. 100 dans le cas des succursales canadiennes de compagnies britanniques et étrangères.

Les primes nettes souscrites par les compagnies à charte fédérale en 1988 ont totalisé 11,1 milliards de dollars. (Les primes souscrites par les compagnies canadiennes à charte fédérale ont représenté quelque 71 p. 100 du total, contre 69 p. 100 en 1987.) La part des primes totales accaparées par l'assurance automobile a poursuivi son ascension et s'est établie à 50 p. 100 pour 1988, en hausse de 3 p. 100 par rapport à l'année précédente. L'assurance de biens est intervenue pour 33 p. 100 du total, ce qui représente une légère baisse par rapport aux 34 p. 100 enregistrés l'année précédente. Pour sa part, l'assurance responsabilité est intervenue pour 11 p. 100, comparativement à 12 p. 100 au cours de l'exercice précédent.

compagnies d'assurance de biens et de risques divers et de primes souscrites nettes



L'industrie a subi une baisse de rentabilité en 1984 et 1985, lorsque les taux de rendement du capital ont chuté à moins de 5 p. 100. Ainsi, les consommateurs ont eu de la difficulté à se procurer de l'assurance. Toutefois, en 1986 et 1987, l'augmentation des primes a ramené les bénéfices à des niveaux plus acceptables, ce qui a beaucoup atténué le problème de l'accès à l'assurance. Au cours de l'année écoulée, les prix se sont de nouveau affaiblis et les résultats d'exploitation se sont détériorés. Dans le cas des compagnies canadiennes à charte fédérale, les bénéfices nets en 1988 ont diminué de quelque 25 p. 100 comparativement à 1987. Les bénéfices réalisés en 1988 par les compagnies canadiennes ont représenté un rendement des capitaux de 10 p. 100 comparativement à 16 p. 100 en 1987. Cette diminution des bénéfices a maintenu la baisse cyclique amorcée au cours du dernier trimestre de 1987. Et au cours de 1988, les sinistres ont continué d'augmenter plus rapidement que les primes. Tous ces éléments indiquent que la concurrence est très vive au sein de l'industrie; en effet, les bénéfices ont rarement donné lieu à un taux de rendement du capital supérieur à 10 p. 100 pendant une longue période. Les compagnies à charte fédérale ont déclaré des bénéfices nets de 953 millions de dollars en 1988. Les pertes de souscription (c'est-à-dire les primes moins les sinistres, moins les dépenses de souscription), qui se sont établies à 804 millions de dollars, ont été largement compensées par des revenus de placement de 1,969 milliard de dollars. Les compagnies canadiennes à charte fédérale ont déclaré des gains de 491 millions de dollars. Les

Canadiens. Pour 1988, les 10 plus grandes compagnies à charte fédérale, selon le revenu-primes, ont représenté 66,2 p. 100 de l'ensemble du revenu-primes tiré de tous les types d'assurance vendus au Canada. De ces 10 sociétés, huit appartenaient à des compagnies à charte fédérale, et trois (dont une à charte provinciale) étaient contrôlées par des Canadiens. Les dix autres étaient des compagnies étrangères exploitant des succursales dans le Canada.

Certain nombre de grandes compagnies constituées en vertu des lois fédérales ont passé récemment dans le domaine de l'assurance vie, ce qui leur a permis d'élargir leur portefeuille d'activités. Par ailleurs, les compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 3,3 milliards de dollars au cours de la même période. Les recettes des compagnies étrangères ont représenté 11,1 p. 100 du total des recettes des compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada. Par ailleurs, les compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 3,3 milliards de dollars au cours de la même période.

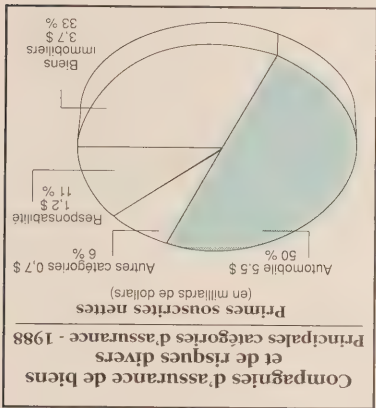
Les recettes des compagnies étrangères ont représenté 11,1 p. 100 du total des recettes des compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada. Par ailleurs, les compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 3,3 milliards de dollars au cours de la même période.

Les compagnies d'assurance de biens et de risques divers Au Canada, on compte plus de 350 compagnies d'assurance de biens et de risques divers, qui se livrent une concurrence acharnée. La plupart d'entre elles (environ 266) détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. De ce nombre, 113 sont constituées en vertu des lois du Canada et 153 sont des compagnies non canadiennes exploitant des succursales au Canada.

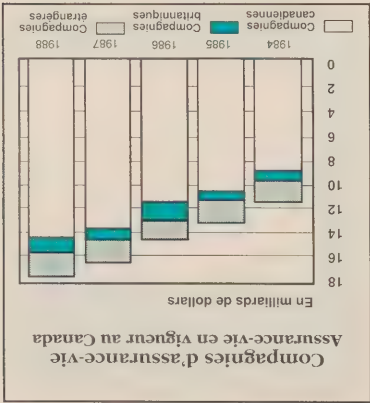
Le Bureau exige que les capitaux et l'excédent dépassent le passif. À la fin de 1988, les capitaux et l'excédent de l'industrie se sont soldés par une marge de solvabilité de 8,3 p. 100 par rapport au passif.

Les compagnies d'assurance de biens et de risques divers Au Canada, on compte plus de 350 compagnies d'assurance de biens et de risques divers, qui se livrent une concurrence acharnée. La plupart d'entre elles (environ 266) détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. De ce nombre, 113 sont constituées en vertu des lois du Canada et 153 sont des compagnies non canadiennes exploitant des succursales au Canada.

L'activité au sein de l'industrie de l'assurance de biens et de risques divers est extrêmement cyclique et instable, principalement en raison du fait que les prix sont fixés par un marché composé d'un grand nombre de concurrents. Par ailleurs, les règlements de sinistres peuvent être préjudiciables à l'origine, en raison de l'inflation et des règlements imprévus accordés par les tribunaux.

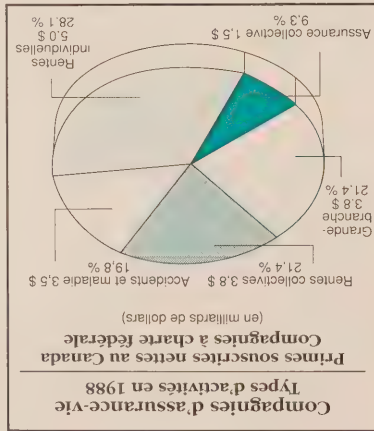


Les compagnies à charte fédérale représentent environ 85 p. 100 du marché privé. Les compagnies constituées en vertu de lois provinciales interviennent pour le reste, soit 15 p. 100. La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba et le Québec exploitent des compagnies d'assurance d'État, principalement dans le domaine de l'assurance automobile. Leur volume de primes correspond à environ 20 p. 100 du volume attribuable au marché privé. Les compagnies contrôlées par des Canadiens interviennent pour moins de 30 p. 100 de l'ensemble des polices vendues par des compagnies à charte fédérale. Par conséquent, l'industrie dépend largement de forces extérieures.



Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par les compagnies régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour soins de santé, des rentes d'invalidité, une assurance couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de mutilation par accident. Ce type d'assurance est habituellement vendu sous forme de régime collectif ou par vente massive. En 1988, le revenu-primes net décaissant des polices d'assurance contre les accidents et la maladie vendues au Canada représentait 19,8 p. 100 du revenu-primes total pour tous les types de polices d'assurance vendues au Canada par des compagnies à charte fédérale.

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1988, les compagnies à charte fédérale ont déclaré des revenus-primes nets de 17,6 milliards de dollars à l'égard de tous les types d'assurance offerts au Canada et un actif total au Canada de 99 milliards de dollars. Au Canada, l'industrie se caractérise par la présence d'un certain nombre de grandes compagnies appartenant à des



Les compagnies d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits communs : la protection contre les difficultés financières en cas de décès ou de maladie et l'épargne. Un nombre accru de nouvelles polices d'assurance-vie n'offrent maintenant que de la protection, il s'agit de contrats d'assurance temporaire qui n'englobent pas l'aspect épargne des régimes d'assurance permanente plus traditionnels. De nos jours, les compagnies d'assurance-vie font face à une vive concurrence de la part d'autres institutions financières, plus particulièrement des banques et des sociétés de fiduciairie et de prêt.

Les compagnies d'assurance-vie ont réussi à accumuler d'importantes sommes en vendant des régimes d'épargne-retraite individuels et collectifs, enregistrés et non enregistrés. La vente de rentes a augmenté de façon soutenue au cours de la dernière décennie. En 1988, 49,5 p. 100 des recettes totales provenant des primes de tous les types de polices d'assurance vendues au Canada par des compagnies à charte fédérale étaient attribuables à la vente de polices de rentes (28,1 p. 100 en rentes individuelles et 21,4 p. 100 en rentes collectives).

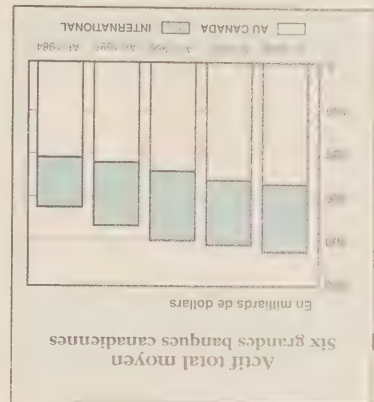
mutuels. Au cours de cet exercice, l'industrie a dû verser des cotisations de 11,3 millions de dollars, notamment des frais de gestion et d'élaboration de la politique, et des frais généraux. De plus, les compagnies d'assurance de biens et de risques divers ont versé des cotisations de 5,8 millions de dollars aux fins de la récupération des frais d'administration engagés par le liquidateur en 1988-1989 lors de la liquidation de six compagnies d'assurance de biens et de risques divers qui ont déclaré faillite au cours d'exercices précédents.

Les compagnies d'assurance-vie

Au Canada, l'industrie de l'assurance-vie se compose de compagnies canadiennes et étrangères constituées en vertu des lois fédérales ou provinciales, et de succursales canadiennes de compagnies étrangères à l'exerciceur du Canada. Toutes les compagnies relevant de lois fédérales et toutes les compagnies étrangères qui exploitent des succursales au Canada sont assujetties à la législation fédérale en matière d'assurance, qui est appliquée par le Bureau. En plus de détenir une charte fédérale, les compagnies doivent obtenir une licence dans chaque province ou territoire où elles exercent leurs activités.

À la fin de l'exercice 1988, on comptait au Canada environ 180 compagnies d'assurance-vie. De ce nombre, 155 détenaient une charte fédérale, 59 étaient constituées en vertu des lois fédérales et 96 étaient des compagnies étrangères exploitant des succursales au Canada. Les compagnies à charte fédérale représentaient environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les compagnies constituées en vertu des lois provinciales intervenaient pour le reste, soit 5 p. 100.

dollars en raison la aussi d'une augmentation de la demande de prêts hypothécaires. Le rendement de l'actif a cependant légèrement fléchi et est passé de 0,61 p. 100 en 1987 à 0,59 p. 100 en 1988; l'écart net des taux d'intérêt des sociétés de fiducie a reculé de 15 points en 1988, passant de 2,04 p. 100 à 1,89 p. 100, en raison de l'intense concurrence au sein de l'industrie et à l'augmentation des taux d'intérêt au cours du dernier semestre de 1988; les recettes provenant de l'imposition de frais par les sociétés de crédit ont atteint 2,1 p. 100 de l'actif en 1988, comparativement à 1,10 en 1987. Ces recettes, qui constituent principalement la forme de l'administration et de succession de la fiducie et de commissions honorables caractérisées par de faibles marges bénéficiaires en raison des pressions exercées par les



L'industrie de la fiducie et des prêts a poursuivi sa consolidation en 1988, avec la fusion de quatre sociétés de fiducie pour constituer la Central Guaranty Trust Company, et la fusion de deux compagnies de prêt pour former la Central Guaranty Mortgage Corporation. À la fin de 1988, sept compagnies de prêts hypothécaires

accaparaient 92 p. 100 de l'actif de toutes les compagnies de prêt surveillées par le gouvernement fédéral. Par ailleurs, les quatre plus importantes sociétés de fiducie compartaient pour 77 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral. Les associations coopératives de crédit ont augmenté de 28 millions de dollars en 1987 à 3 millions de dollars en 1988; l'actif des associations coopératives de crédit membres est passé à 4,6 milliards de dollars par rapport à 4 milliards de dollars en 1987, en raison d'une activité plus intense au sein des coopératives de crédit membres. Les sociétés d'investissement ont obtenu des capitaux par le biais de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour acheter des obligations, des débentures ou des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds productifs de revenus ou destinés à la rente. Au 31 mars 1989, 18 sociétés d'investissement détenaient un certificat d'inscription en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, contre 20 en 1988. L'actif des sociétés enregistrées au 31 mars 1989 totalisait 25,5 milliards de dollars. L'actif des sociétés inscrites à la même période en 1988 s'établissait à 22,4 milliards de dollars.

La surveillance des compagnies de secours mutuels
En 1988-1989, le Bureau a consacré 106 années-personnes à la surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels. Le Bureau est chargé de surveiller quelque 155 compagnies d'assurance-vie, 266 compagnies divers et 39 sociétés de secours

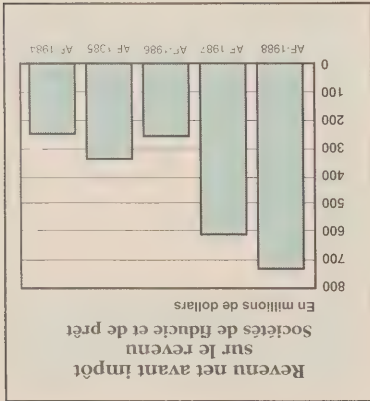
0,35 p. 100 en 1988, ce qui représente une forte hausse par rapport aux 0,09 p. 100 avant postes extraordinaires enregistrés en 1987.

Les autres institutions de dépôts
Trente sociétés de fiducie et autant de sociétés de prêt, 18 sociétés d'investissement et sept associations coopératives de crédit sont régies par les lois fédérales. Nous inspections et examignons chacune de ces institutions et, comme dans le cas des banques, nous exerçons une surveillance permanente.

Quarante-trois années-personnes directes ont été affectées à cette tâche en 1988-1989; des cotisations de 4,2 millions de dollars, y compris des frais de gestion et d'élaboration de la politique, et des frais généraux, ont été imposées à ces institutions. En outre, nous avons récupéré 600 000 \$ de la Société d'assurance-dépôts du Canada pour services rendus.

Les sociétés de fiducie et de prêt
À la fin de 1988, on dénombrait 30 sociétés de fiducie constituées en vertu des lois fédérales et autant de sociétés de prêt exerçant des activités au Canada. Parmi celles-ci, trois sociétés de fiducie et deux sociétés de prêt n'acceptaient pas des dépôts. L'exercice des sociétés de fiducie et de prêt s'étend du 1^{er} janvier au 31 décembre.

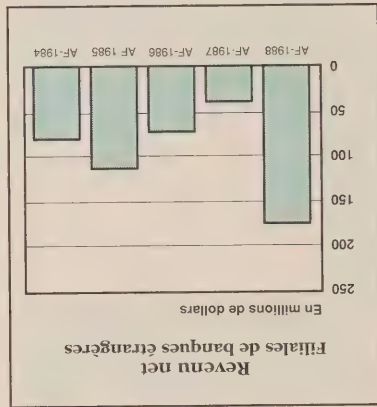
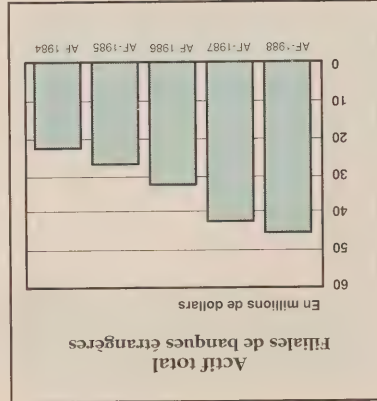
En 1988, le contexte économique a été favorable aux sociétés de fiducie et de prêt canadiennes, qui ont fait face à une forte demande de prêts hypothécaires résidentiels et commerciaux.



Les bénéfices globaux avant impôt des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral ont augmenté entre 1987 et 1988, passant de 266 millions de dollars à 370 millions de dollars. De même, les bénéfices avant impôt des sociétés de prêt constituées en vertu des lois fédérales sont passés de 755 millions de dollars en 1987 à 914 millions de dollars en 1988. Cette augmentation des gains découle d'une forte croissance de l'actif, de la hausse des revenus provenant de l'imposition de cotisations et de la récupération de pertes de placement antérieurement radicales.

● Parmi les autres faits saillants de 1988, mentionnons :
● L'actif total des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral a augmenté de 20 p. 100 en 1988 et s'est établi à 44 milliards de dollars, comparativement à 37 milliards de dollars en 1987; cette situation est attribuable à un élargissement des portefeuilles de prêts hypothécaires. Le rendement de l'actif a également progressé, de 0,67 p. 100 en 1987 à 0,78 p. 100 en 1988;

● le total de l'actif des compagnies de prêt surveillées par le gouvernement fédéral a augmenté de 22 p. 100, passant de 96 milliards de dollars en 1987 à 118 milliards de



En 1988, la croissance de l'actif des filiales de banques étrangères, c'est-à-dire des banques de l'annexe II, a suivi celle de l'actif des activités nationales des grandes banques canadiennes. Toutefois, la rentabilité des filiales de banques étrangères n'a pas atteint celle des grandes banques canadiennes. En 1988, le revenu net déclaré des filiales de banques étrangères a grimpé à 178 millions de dollars, comparativement au faible total de 33 millions de dollars avant provisions spéciales pour risques enregistrés en 1987. Par conséquent, le rendement de l'actif moyen des filiales de banques étrangères s'est établi à

Comme en 1987, l'excellent rendement enregistré au pays en 1988 a été quelque peu neutralisé par un rendement plus faible des opérations à l'échelle internationale. Le portefeuille des prêts consentis par les banques aux pays moins développés continue d'affecter les gains. Les gains relatifs aux opérations à l'échelle internationale ont augmenté sensiblement en raison de la récupération de montants d'intérêt en souffrance.

En 1988, la croissance moyenne de l'actif a atteint 3 p. 100; l'économie canadienne a connu une forte croissance en raison du niveau élevé des dépenses de consommation, de la hausse du logement et de la réduction des investissements étrangers. L'augmentation de la demande pour ce qui est des hypothèques et des prêts à la consommation a été remarquable, plus que la croissance des dépôts bancaires. La chute du cours de l'acier de 1987 qui a réduit le paccit des compagnies de out au marché des capitaux pour les fonds.

La hausse des gains est attribuable aux facteurs suivants :

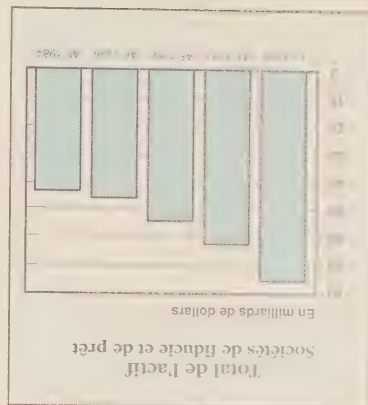
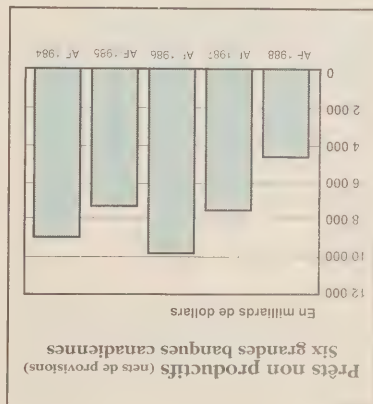
- la vigueur des résultats des activités de détail au pays;
- une réduction appréciable du montant des prêts non productifs de la réduction des provisions pour pertes sur prêts; et
- l'accroissement des recettes provenant de l'imposition de frais.

En 1988, la croissance moyenne de l'actif a atteint 3 p. 100; l'économie canadienne a connu une forte croissance en raison du niveau élevé des dépenses de consommation, de la hausse du logement et de la réduction des investissements étrangers. L'augmentation de la demande pour ce qui est des hypothèques et des prêts à la consommation a été remarquable, plus que la croissance des dépôts bancaires. La chute du cours de l'acier de 1987 qui a réduit le paccit des compagnies de out au marché des capitaux pour les fonds.

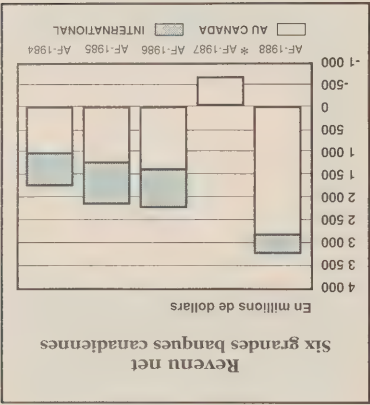
Le ratio de l'actif des pays moins développés, moins les provisions pour pertes, est passé de 89 p. 100 du capital social en 1987 à 56 p. 100. Cette situation est principalement attribuable à une activité plus intense sur les marchés de la vente et de l'échange des prêts et à une amélioration du capital;

- le capital social des grandes banques a augmenté de 4,25 p. 100 par rapport à l'actif, comparativement à 3,9 p. 100 en 1987. Cette hausse est attribuable à l'augmentation des bénéfices et à l'émission d'actions;
- les normes de convergence des fonds propres élaborées par la BRL à l'intention des grandes banques internationales ont été appliquées pour les première fois en 1989; des objectifs provisoires de 7,5 p. 100 et de 8 p. 100 de l'actif pondéré fonction des risques ont été fixés respectivement pour les années 1989 et 1990. Selon les ratios actuels établis à l'égard des grandes banques canadiennes, ces objectifs pourraient être facilement atteints.

de nouvelles règles ont été mises en oeuvre concernant l'établissement de provisions pour créances irrécouvrables en vertu desquelles les banques doivent imputer les pertes réelles subies au cours de l'année aux



Au Canada, l'industrie bancaire se compose de 10 banques à charte canadiennes et de 57 filiales de banques étrangères réglementées et surveillées par le Bureau. En outre, deux banques canadiennes, soit BC Bancorp et la Banque Continentale du Canada, appliquent actuellement une procédure de liquidation volontaire. Outre ces intervenants, 46 banques étrangères comptent 53 bureaux de représentation au Canada. Ces derniers ne sont pas autorisés à exercer des activités bancaires au Canada, mais ont pour but de promouvoir les services offerts par les banques qu'ils représentent.



* En 1987, le revenu net des opérations canadiennes s'élevait à 1,997 milliard de dollars. Déduction faite de l'impôt sur le revenu de l'ordre de 2,632 milliards de dollars à l'égard des pertes sur prêts souverains, la perte nette s'établissait à 633 millions de dollars à la fin de l'exercice 1987.

L'exercice des banques à charte canadiennes s'étend du 1^{er} novembre au 31 octobre. En 1988, les six grandes banques canadiennes ont enregistré un revenu global net de 3,3 milliards de dollars, pour un rendement de l'actif moyen de 0,75 p. 100; cela représente une augmentation de 14,4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent, excluant les provisions spéciales à l'égard des prêts aux pays moins

Si une compagnie d'assurance de biens et de risques divers est en faillite, la société peut rembourser des demandes de règlement pour pertes jusqu'à concurrence de 200 000 \$, sous réserve de certaines franchises limitées. Bien que le programme englobe l'assurance maison, l'assurance automobile, l'assurance des entreprises et bien d'autres types d'assurance, elle ne porte pas sur certaines catégories spéciales, comme l'assurance de cautionnement. L'industrie de l'assurance-vie travaille actuellement à un programme semblable en vue de protéger les assurés de compagnies d'assurance-vie en faillite.

Survol des diverses industries

La surveillance des institutions de dépôts

Les banques à charte
En 1988-1989, nous avons procédé à l'inspection sur place de 67 banques à charte du Canada et avons fourni des interprétations et des décisions relativement aux activités bancaires. Comme il a déjà été mentionné dans le présent rapport, nous n'avons pas menagé les efforts pour améliorer les normes bancaires internationales et pour préparer les banques canadiennes à la mise en oeuvre de ces nouvelles normes en 1992. Nous avons affecté 58 années-personnes à la surveillance directe des banques; les cotisations imposées aux banques à cet égard ont totalisé 6,9 millions de dollars. Ces frais représentaient non seulement le coût du temps direct, mais également une partie des frais de gestion, des frais d'élaboration de la politique et des frais généraux calculés en fonction du temps direct consacré à la surveillance des institutions financières.

D'abord, de meilleurs renseignements doivent être fournis au Bureau à l'égard de l'incidence de la MPC sur le niveau des réserves établies par les compagnies. En deuxième lieu, le Bureau doit être convaincu que les normes professionnelles qu'adoptent l'ITCA à l'égard de la MPC seront suffisamment vigoureuses pour réduire les craintes au sujet de la comptabilisation éventuelle des bénéfices avant leur réalisation et des répercussions, sur la MPC, de légères modifications apportées aux hypothèses. Pour accélérer le processus, nous collaborerons avec l'industrie de l'assurance-vie et les actuaires dans le cadre d'un projet spécial. Nous avons demandé aux compagnies d'assurance-vie agréées de nous remettre des rapports spéciaux traitant de l'incidence de la mise en oeuvre de la MPC sur les réserves à la fin de 1988. Nous transmettrons les résultats de notre analyse de ces rapports spéciaux à tous les intéressés des que nous les obtiendrons. Si les résultats de l'étude sont satisfaisants, nous recommanderons la modification de la législation fédérale en matière d'assurance pour autoriser le recours à la méthode de la prime commerciale aux fins du calcul des réserves actuariales.

Les régimes d'indemnisation
Depuis plusieurs années, la Société d'assurance-dépôts du Canada assure les dépôts des clients d'institutions membres. Cette année, nous avons assisté à une importante percée au profit des clients des compagnies d'assurance de biens et de risques divers en raison de la création, au début de 1989, de la Société d'indemnisation en matière d'assurance IARD. Cette société d'assurance est exploitée par l'industrie de l'assurance générale à pour but de protéger tous les assurés au Canada ayant des demandes de règlement pour pertes imputées auprès d'une compagnie d'assurance IARD en faillite.



Nous avons pris soin d'indiquer aux

vérificateurs que nous ne leur demandons pas d'élargir la portée de leurs travaux au-delà des états financiers exigés par la loi.

Pour éviter le chevauchement des travaux et veiller à ce que nos

inspections soient aussi efficaces et efficaces que possible, nous avons

demandé aux vérificateurs de s'engager à nous donner accès à leurs

documents de travail portant sur la vérification. En retour, nous nous

engageons à leur faire part de toute question qui serait susceptible de compromettre la solvabilité de

la compagnie. Nous sommes satisfaits des efforts

de coopération des institutions financières assujetties à la

surveillance de toutes les

Le mandatement du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

mandats de réglementation du nombre de

actuelles responsables de l'évaluation

de tenir compte des recommandations formulées

actuelles (ICA) au moment de rédiger

leurs rapports actuariels. L'application

des recommandations de l'ICA n'était

pas obligatoire parce que l'Institut ne

formait pas encore adoptées sous

la forme de norme professionnelle.

Du nombre total de compagnies

d'assurance-vie actives au Canada,

94 p. 100 ont constitué des provisions

pour excéder de sinistres imputables

au SIDA pour la fin de 1988; de ces

compagnies, 60 p. 100 ont créé des

réserves spécifiques totalisant

379 millions de dollars et 34 p. 100

ont déclaré qu'elles avaient déjà établi

des réserves actuarielles à cette fin.

Les autres assureurs, principalement

de petites succursales de compagnies

non résidentes, n'ont pas fourni dans

leurs états annuels ou leurs rapports

actuariels des observations ou des

renseignements sur les risques liés au

SIDA.

Compte tenu des réserves

implicites et explicites créées, y

compris les réserves actuarielles

d'assurance-vie cédées à des

réassureurs enregistries, il semble que

les provisions totales établies par

toutes les compagnies d'assurance-vie

liées au SIDA avaient dépassé

550 millions de dollars à la fin de

1988.

Les règles comptables

à l'intention des

institutions financières

Le Bureau continue de collaborer

avec l'Institut Canadien des

Comptables Agréés (ICCA) à l'égard

des règles comptables régissant les

institutions financières. L'an dernier,

nous avons précisé que même si nous

convenions que les institutions

financières devaient adopter les

principes comptables généralement

reconnus (PCGR), le Bureau du

surintendant des institutions

financières devait, conformément à sa

loi habilitante, conserver la

responsabilité et le pouvoir ultimes

d'élaborer des règles comptables à

l'intention des banques.

Au cours de l'année écoulée, nous

avons concentré nos efforts sur un

nouveau chapitre du guide de l'ICCA,

dans lequel sont énoncés les PCGR

imposés aux compagnies d'assurance-

vie.

Nous appuyons la proposition

d'appliquer les PCGR aux compagnies

d'assurance-vie; cependant, un des

points traités dans le nouveau chapitre

nous préoccupe plus

particulièrement, soit le projet

d'implantation d'une nouvelle

méthode de calcul des réserves

actuarielles des compagnies

d'assurance-vie. Ce nouveau système

désigne comme la méthode de la

prime commerciale (MPC), prévoit

un bénéfice immédiat, c'est-à-dire au

moment de la vente de la police; il

plutôt que son amortissement et sa

conversion en revenu jusqu'à

l'échéance de la police. Nous

carignons que l'adoption de la MPC

réduise la protection accordée aux

assurés par les réserves actuarielles

calculées en fonction des méthodes

actuelles.

En raison des craintes du

surintendant, l'ICCA a décidé de

reporter d'un an l'application des

PCGR aux compagnies d'assurance-

vie, soit jusqu'en 1990.

Les dispositions des lois fédérales

empêchent la mise en oeuvre de la

MPC à moins que des modifications

soient apportées aux mesures

législatives. Après avoir discuté de

cette question avec les représentants

de l'industrie, des associations

professionnelles et des compagnies

d'assurance-vie, nous avons convenu

de recommander des changements à

la législation fédérale sur l'assurance

adn d'autoriser le recours à la MPC,

sous réserve de deux conditions.

La dette des pays

moins développés

Tout au long de 1988, les problèmes que les pays moins développés ont connus à l'égard du service et de la reconstruction de leur dette envers d'autres pays ont préoccupé les grandes institutions financières internationales. Au cours des années écoulées, les prêteurs et les pays débiteurs ont redoublé d'efforts, les uns pour réduire leurs créances et les autres pour alléger le fardeau de leur dette.

En appliquant diverses méthodes, y compris l'échange de dettes pour de nouveaux mécanismes d'endettement, la vente de prêts sur le marché libre et la restructuration ou le rééchelonnement d'emprunts exigibles, les divers intervenants ont fait des progrès en vue d'atteindre ces deux objectifs.

L'échange de lettres

avec les vérificateurs des institutions financières

Depuis plusieurs années, le Bureau d'échange avec les vérificateurs des institutions de dépôts assujetties à la réglementation fédérale des lettres prévoyant le partage de l'information. Pour la première fois cette année, nous avons procédé à un échange de lettres avec les vérificateurs des compagnies d'assurance-vie et des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Dans ces lettres, nous demandons aux vérificateurs de s'engager à aviser par écrit le chef de la direction de la compagnie en cause et le Bureau de toute question relevée et le Bureau de toute question relevée au cours d'une inspection qui pourrait empêcher la compagnie de respecter ses obligations ou qui révélerait que la société ne se conforme pas aux lois fédérales sur l'assurance.

Le blanchiment de fonds

Le 1^{er} janvier 1989, le gouvernement fédéral a promulgué une loi modifiant le Code criminel, la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur les stupéfiants. Les modifications prévues au projet de loi C-61 permettaient aux autorités chargées de l'application de la loi de saisir, dans le cadre d'enquêtes sur le crime organisé, les avoirs détenus par des trafiquants de drogue. Les modifications dressent la liste d'un nombre supplémentaire d'infractions entrant dans la catégorie de l'infraction de criminalité organisée; parmi celles-ci, le blanchiment de fonds constitue une nouvelle infraction au Canada.

Le Bureau s'inquiète de la perte éventuelle de la confiance du public que pourrait subir une institution financière assujettie à la réglementation fédérale si elle était mêlée à une affaire de blanchiment de fonds. Nous nous engageons fermement à veiller à ce que les institutions dont nous assurons la surveillance raffermissent et maintiennent des règles et méthodes internes vigoureuses afin d'empêcher le blanchiment de fonds. Le Bureau appuie également sans réserve le code d'éthique élaboré à cet égard par la Banque des règlements internationaux.

En collaboration avec l'Association des banquiers canadiens et divers organismes chargés d'appliquer la loi, le Bureau a participé, au début de 1989, à des colloques dans le but d'aider les institutions financières à établir et à raffermir leurs méthodes de contrôle interne.

Le Bureau du surintendant est également chargé de la préparation de rapports actuariels en vertu de la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques et de la Loi sur le Régime de pensions du Canada, et de divers autres rapports statutaires à l'égard des programmes de retraite et d'assurance offerts par l'État. En outre, le Bureau fournit des services et des avis actuariels à d'autres ministères.

Points saillants en

1988-1989

L'économie

Au printemps de 1988, les marchés financiers s'étaient assez bien remis de la chute du marché boursier survenue en 1987. Toutefois, les investisseurs s'inquiétaient encore de la fragilité d'un cycle économique déjà allongé qui durait depuis six ans. Il était de plus en plus évident que la vigueur sous-jacente de l'activité commerciale avait été sous-estimée, ce qui a entraîné des craintes au sujet d'une poussée inflationniste. Dans tous les pays industrialisés, les taux d'intérêt ont commencé à augmenter d'intérêt ont influé positivement sur l'ensemble, les taux Néanmoins, dans l'ensemble, les taux d'intérêt stables ou à la baisse. Les banques canadiennes profitaient de la chute du marché boursier pour augmenter leurs réserves d'exploitation des banques canadiennes en 1988. Le raffermissement de l'économie des provinces de l'Ouest a favorisé les activités de promotion immobilière, plus particulièrement en Colombie-Britannique. Dans les provinces du Centre du Canada, l'Ontario a maintenu une économie prospère et son marché immobilier a connu une forte croissance. En général, le contexte économique a été favorable aux sociétés de fiduciaire et de prêt, qui se préparaient à répondre à une forte demande de prêts hypothécaires résidentiels et commerciaux. La concurrence a été vive entre tous les créanciers hypothécaires.



La surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale

*Les organismes chargés de
réglementer le secteur des services
financiers doivent de plus en plus
concentrer leurs efforts sur les
méthodes de surveillance à
appliquer pour assurer la sécurité
et la prospérité du système
financier plutôt que de chercher à
déterminer les organismes ou les
personnes qui doivent effectuer ce
travail.*

Le Bureau du surintendant des institutions financières assure la surveillance de quelque 630 institutions financières et 900 régimes d'invalidité, de retraite, de régimes de retraite, qui sont offerts par les employeurs de sociétés assujetties à la réglementation fédérale, sont régis par les dispositions de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Les institutions financières (banques, sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement, associations coopératives de crédit et compagnies d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers) sont visées par diverses lois fédérales.

Le Bureau examine, contre remboursement, la situation de certaines institutions à charte fédérales-provinciales ou en tant que mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Environ 55 institutions font ainsi l'objet d'inspections du Bureau.

L'actif total des institutions financières surveillées par le Bureau se chiffre à environ 795 milliards de dollars, et celui des régimes de retraite se situe approximativement à 34 milliards de dollars.

Bureau a donc du trouver des moyens de suivre l'évolution de la situation, d'anticiper son incidence sur les institutions canadiennes et de veiller à ce que les programmes de réglementation soient conformes aux activités en cours sur les principaux marchés.

L'information et la constante évolution des marchés obligent d'ailleurs le Bureau à assurer que la réglementation ne porte pas sur les pratiques antérieures, mais qu'elle s'applique bien au contexte actuel. Le secteur de la politique de réglementation poursuit les discussions avec les institutions et les associations des de l'industrie pour veiller à ce que les méthodes actuelles de réglementation n'empêchent pas l'évolution du marché soient prises en compte au sein du marché et que les liens aux nouveaux produits soient maintenus par les divers intervenants.

Dans ce contexte, nos programmes de réglementation doivent être adaptés à l'évolution du marché et que les associations professionnelles, les vérificateurs, les associations d'administrateurs, les associations d'administrateurs, ne sauraient trop insister sur l'importance de ces liens, puisque la philosophie prévoyant une solide autonomie administrative et la réglementation des organismes de réglementation constituent les principaux facteurs de prospérité du secteur financier canadien.

Le processus d'inspection englobe toute une gamme d'activités nécessaires à l'évaluation efficiente et efficace d'une institution financière ou d'un régime de retraite. Ces activités comprennent trois étapes distinctes, soit la planification, l'inspection sur place et les rapports; chacune de ces étapes est liée aux résultats de l'étape précédente.

L'étape de la planification comprend l'évaluation du profil des risques d'une institution, de la matérialité de ces risques et de la confiance qu'accorde le Bureau à certains autres intervenants pour ce qui est du respect de leur mandat. L'évaluation de ces facteurs permet de guider la portée des travaux d'inspection effectués au cours de l'étape suivante. Outre cette évaluation, l'étape de la planification comprend l'examen des travaux des vérificateurs des actionnaires et des vérificateurs internes, l'analyse du rendement financier, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration et des comités d'adoption des ressources requises pour assurer l'efficience et l'efficacité de l'inspection.

Comme le laisse sous-entendre son appellation, l'inspection sur place est réalisée dans les locaux d'une institution financière. Cette étape vise à effectuer les travaux conformément au plan d'inspection établi au cours de l'étape de la planification, à modifier le programme au besoin et à formuler une conclusion relativement à la situation financière de l'institution en cause. Cette étape comprend l'examen de la qualité et de l'évaluation de certains éléments d'actif à risque, l'évaluation des mesures de gestion de l'actif et du passif, l'étude des opérations avec des parties liées, l'examen des opérations de trésorerie, l'analyse de l'évaluation des obligations dans le cas des compagnies d'assurance, et des entrevues auprès des membres de la haute direction chargés de dossiers clés. À la fin de cette étape, des réunions sont organisées avec les membres de la haute direction pour discuter de la portée, des résultats et des premières conclusions de l'inspection.

Les travaux d'inspection sur place permettent également de déterminer les activités d'une institution qui pourraient nécessiter une interprétation ou l'application de correctifs pour que l'institution se conforme à des pratiques commerciales et à des règlements bien établis.

Au cours de l'étape des rapports, les inspecteurs préparent un rapport d'inspection sur lequel la direction du Bureau se fonde pour approuver les divers rapports rédigés à l'intention d'autres intervenants. Le rapport d'inspection renferme l'évaluation des questions abordées par les inspecteurs, l'évaluation interne de la situation de l'institution financière à partir des critères établis par le Bureau, des questions portant sur l'ensemble du système financier et sur des politiques particulières. Les résultats de l'inspection sont transmis à l'institution financière par voie de rapports à la direction, puis de présentations du Bureau auprès du comité de vérification et du conseil d'administration de l'institution dans le but de discuter des résultats de l'inspection. Des rapports relatifs aux résultats de l'inspection sont également remis au Ministre et, dans le cas des institutions de dépôts, à la Société d'assurance-dépôts du Canada. Lorsque le Bureau croit qu'une institution financière a besoin d'une attention spéciale, la responsabilité de spécialistes qui doivent veiller à l'application de mesures correctives appropriées pour résoudre le problème.

Pour compléter les travaux effectués au cours de l'inspection, le Bureau surveille périodiquement les activités permanentes des institutions financières. Ce processus englobe la collecte de renseignements financiers, l'analyse et le suivi des rendances au sein de l'industrie. En réponse aux nouvelles tendances qui révèlent une similitude de plus en plus grande des activités des divers secteurs de l'industrie des services financiers, le Bureau a reconnu la nécessité d'uniformiser les exigences de déclaration.

Il arrive fréquemment que les exigences de déclaration des divers organismes se chevauchent imposant ainsi un fardeau inutile à l'industrie, tout en ne répondant pas aux nouvelles exigences en vue des modifications qui seront bientôt apportées. Ce comité se compose de représentants du Bureau, de la Banque d'Canada, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du ministre des Finances. Il est prévu que les premiers résultats de ces travaux seront assujettis au processus de consultation des parties intéressées dès l'an prochain. En attendant, le Bureau poursuit son projet d'automatisation des déclarations dans le but de faciliter la collecte de données pertinentes.

Grâce aux progrès de la technologie, les institutions peuvent maintenant réaliser leurs activités partout dans le monde à n'importe quelle heure du jour ou de la nuit. Le

Le processus d'inspection englobe toute une gamme d'activités nécessaires à l'évaluation efficiente et efficace d'une institution financière ou d'un régime de retraite. Ces activités comprennent trois étapes distinctes, soit la planification, l'inspection sur place et les rapports; chacune de ces étapes est liée aux résultats de l'étape précédente.

L'étape de la planification comprend l'évaluation du profil des risques d'une institution, de la matérialité de ces risques et de la confiance qu'accorde le Bureau à certains autres intervenants pour ce qui est du respect de leur mandat. L'évaluation de ces facteurs permet de guider la portée des travaux d'inspection effectués au cours de l'étape suivante. Outre cette évaluation, l'étape de la planification comprend l'examen des travaux des vérificateurs des actionnaires et des vérificateurs internes, l'analyse du rendement financier, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration et des comités d'adoption des ressources requises pour assurer l'efficience et l'efficacité de l'inspection.

Comme le laisse sous-entendre son appellation, l'inspection sur place est réalisée dans les locaux d'une institution financière. Cette étape vise à effectuer les travaux conformément au plan d'inspection établi au cours de l'étape de la planification, à modifier le programme au besoin et à formuler une conclusion relativement à la situation financière de l'institution en cause. Cette étape comprend l'examen de la qualité et de l'évaluation de certains éléments d'actif à risque, l'évaluation des mesures de gestion de l'actif et du passif, l'étude des opérations avec des



Les pouvoirs et les normes des institutions

En collaboration avec la Banque du Canada, le Bureau continue d'aider le ministère des Finances à élaborer son projet de loi visant à mettre en oeuvre la réforme du secteur financier. L'expérience du Bureau auprès des institutions financières et ses connaissances générales de l'industrie des services financiers, lui permettent d'apporter une contribution importante aux processus, notamment pour ce qui est de veiller à ce que les institutions relatives à la prudence soient abordées et que les nouvelles mesures législatives n'entraînent pas de problèmes administratifs pour les organismes de réglementation et l'industrie en général.

La mesure que progressera le processus d'élargissement des pouvoirs de la réglementation devra être conçue de manière à permettre une concurrence au pays et à l'étranger tout en protégeant les déposants, les assurés et les autres clients et créanciers des institutions financières. En raison de l'évolution et de la modification des pouvoirs commerciaux proposés pour toutes les institutions financières, il faudra veiller, du point de vue de la réglementation, à ce que les activités semblables soient traitées de façon uniforme, quelle que soit l'institution, le type d'activité ou le secteur financier.

Afin de favoriser une intensification de la concurrence au niveau des produits financiers, elle obligera les organismes de réglementation à surveiller de plus près les risques liés aux compagnies qui élargissent leurs gammes de produits et services et s'imposent dans des domaines où elles n'ont pas toutes les compétences requises, ce qui pourrait, après un certain temps, affecter leur rentabilité. La concurrence aura également pour effet de réduire les marges bénéficiaires dans certains secteurs,

obligeant ainsi les institutions à faire preuve d'une plus grande vigilance lorsqu'elles fixent leurs prix. Les normes de fonds propres permettent de protéger la solvabilité des institutions et les organismes de réglementation peuvent en surveiller l'application. Mais il est plus difficile d'évaluer les compétences de l'équipe de direction d'une entreprise à l'égard de certains risques qui découlent d'une intensification de la concurrence.

Compte tenu des autres changements qui s'opèrent à l'heure actuelle, il s'agit là d'une question importante pour les organismes de réglementation. Bien que nous puissions profiter de l'expérience des Britanniques, des Allemands et des Américains, qui appliquent tous des régimes différents, la structure canadienne renferme des aspects uniques. Par exemple, le Canada a décidé d'obliger les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale à recourir à des filiales pour réaliser des projets spéciaux comme le commerce des valeurs mobilières, méthode qui n'est pas appliquée dans d'autres pays. Les structures des institutions canadiennes ont, au fil des ans, suivi des modèles très différents selon les secteurs : propriété dispersée pour les banques et propriété restreinte pour les sociétés de fiducie, et participation au capital-actions dans le cas des compagnies d'assurance. À mesure que le secteur financier se transformera et que les règles changeront, il se peut que des conglomérats dotés de structures de propriété très différentes voient le jour.

Le cadre de surveillance

Le maintien d'un cadre de réglementation à la fois ferme mais suffisamment souple pour tenir compte de ces questions et dont l'application et l'incidence sont égales constitue une priorité pour le Bureau et représente le défi le plus important et le plus complexe auquel nous ayons à faire face.

Le Bureau a fait des progrès soutenus à cet égard et il continue de suivre l'évolution du dossier à d'autres paliers d'administration dans le but d'éviter toute incohérence qui pourrait entraver la croissance du secteur financier au Canada et ainsi compromettre la capacité de nos institutions de demeurer compétitives sur les marchés internationaux.

Les institutions financières s'inquiètent en outre de la rapidité du processus de re-réglementation. Toutefois, elles reconnaissent volontiers que les questions à l'étude sont fort complexes. Les énormes progrès réalisés depuis plusieurs années se traduiront par d'importantes modifications aux mesures législatives en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport. Lorsque les nouvelles mesures législatives seront appliquées, le temps consacré à l'amélioration des principes et méthodes sera perçu comme un investissement rentable.

Les importants changements apportés jusqu'à maintenant, ainsi que ceux qui réviser ses méthodes d'inspection afin de mieux s'acquitter de son mandat. Une nouvelle méthodologie est actuellement élaborée et sera appliquée à l'inspection des institutions de dépôts et des compagnies d'assurance; cette procédure sera suffisamment souple pour viser également les régimes de retraite.

Limitée (CDS) ont connu une forte croissance. En effet, cette société constitue la chambre de compensation nationale du Canada dans le domaine des valeurs mobilières. La CDS offre aux institutions financières actives sur le marché des capitaux (au Canada et à l'échelle internationale), divers services informatiques. Le service de dépôt prévoit un système d'inscription en compte qui permet aux membres de confier leurs valeurs mobilières à la garde de la CDS et de régler les transactions de valeurs mobilières à l'aide d'un système comptable informatisé. Ce système permet d'éliminer les mouvements des certificats de valeurs mobilières et se traduit par d'importantes économies. Nous avons collaboré avec les organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières et la Banque du Canada afin d'examiner les activités actuelles de la CDS. Nos travaux avaient pour but de nous assurer que la CDS gère bien les risques liés à ses activités de manière à ce que les institutions financières puissent lui confier le soin de leurs valeurs mobilières. Au cours de l'année écoulée, un cadre a été mis au point afin d'assurer la réglementation efficace des activités de la CDS; le Bureau a collaboré avec cette société pour mettre en oeuvre des mesures visant à minimiser les risques et à établir des rapports permanents. Des progrès importants ont été réalisés à cet égard et les travaux se poursuivront afin de permettre à la CDS d'élargir ses activités pour offrir aux pays membres des normes minimales applicables à toutes les institutions.

Le Comité sur les risques de placement sur les valeurs mobilières est présidé par le surintendant. Ses travaux découlent de l'intérêt grandissant et des nombreux préoccupations des organismes de réglementation bancaire à l'égard de la réglementation des activités des banques et de leurs sociétés affiliées dans le domaine des valeurs mobilières. Des représentants d'organismes de réglementation des valeurs mobilières et de surveillance des banques et de leurs sociétés affiliées ont participé au sous-comité en qualité d'observateurs. Il a été créé pour favoriser la discussion des méthodes qui pourraient être appliquées pour déterminer les exigences relatives aux capitaux dans le cadre des activités de valeurs mobilières des banques, qu'il s'agisse d'activités internes ou d'opérations effectuées par l'entremise de filiales. À l'heure actuelle, il n'existe aucune tribune du genre à l'échelle internationale pour les organismes de réglementation des compagnies d'assurance. Toutefois, cette situation pourrait changer, à mesure que la Communauté européenne établira des règles uniformes applicables aux activités d'assurance exercées sur son territoire.

Par le biais de discussions avec l'industrie, d'autres ministères et les pays membres de la Banque des règlements internationaux, nous avons suivi l'évolution de l'industrie européenne des services financiers vers son objectif de 1992. L'ouverture des marchés des pays membres à l'égard des institutions financières d'autres pays membres a obligé la CE à mettre au point des normes minimales applicables à toutes les institutions.

Les institutions canadiennes seront touchées par ce processus, car bon nombre d'entre elles sont déjà bien établies dans au moins un pays d'Europe. Nous prévoyons que des pressions seront exercées en vue d'une plus grande harmonisation internationale des règles régissant les institutions financières, ce qui pourrait déboucher sur d'autres centres semblables à celles portant sur la convergence internationale de la mesure et des normes de fonds propres applicables aux banques. En raison de la mondialisation accrue des marchés financiers et de l'accroissement du volume de transactions sur ces marchés, les participants et les organismes de réglementation sont davantage conscients d'un certain nombre d'autres types de risques. Parmi ceux-ci, mentionnons les systèmes de compensation et de règlement appliqués aux pays et à l'échelle internationale. Les intervenants sur le marché des valeurs mobilières ont constaté que les caractéristiques opérationnelles de ce marché sont de qualité inégale et dépendent de traditions et de pratiques locales. Ils ont également noté que la qualité inégale et les pratiques historiques diffèrentes entravent les investissements à l'échelle internationale tandis que le recoupement entre les pratiques locales et l'accroissement du volume de transactions pourrait, dans des circonstances défavorables, poser un grave risque pour le réseau financier mondial.

Le Groupe des Trente (groupe privé qui étudie les rouages du système financier international) a élaboré une série de propositions sur les pratiques et normes qu'il espère voir adopter par chacun des principaux pays membres. Des comités directs ont été mis sur pied dans divers pays afin de préciser les changements requis à l'égard des pratiques locales pour mettre en oeuvre les recommandations formulées par le Groupe. Le Bureau est membre du Comité directeur canadien, qui regroupe des organismes privés et publics du Canada. Sur le marché canadien des valeurs mobilières, les activités de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs

change et les risques de règlement. Les conclusions de ces études devraient constituer une solide base d'évaluation des risques assumés par les institutions financières, quelle que soit l'industrie.

Bon nombre d'organismes de réglementation relevant d'autres administrations craignent que des règles de prudence complètement différentes ne les obligent à assouplir quelque peu leurs propres règles pour leur territoire ou conférer à leurs institutions un avantage concurrentiel. Les organismes de réglementation de la Colombie-Britannique ont un marché inefficace si les institutions sont assujetties à des règles de réglementation

différentes. En outre, les normes bancaires des banques, les normes provinciales de réglementation manifestent de l'intérêt à l'égard des règles appliquées aux sociétés de fiducie. En outre, les organismes financiers ont des règles qui régissent les compagnies d'assurance-vie et les compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Il est essentiel que les méthodes de surveillance prudentes soient uniformes pour assurer l'application de normes communes à l'échelle nationale et internationale, quel que soit l'organisme de réglementation.

Si les règles en matière de capitaux de réglementation pourraient appliquer un cadre commun aux institutions dont ils assurent la surveillance, nous avons toutes les

raison de croire que les discussions que nous entamerons au cours de la prochaine année avec nos collègues des provinces et à l'échelle internationale nous permettront de réaliser des progrès en vue d'en arriver à un consensus essentiel dans ce domaine.

L'an dernier, le Bureau a ressenti les premiers effets de la détérioration des banques dans des maisons de courtage en valeurs mobilières. En 1988, des protocoles d'entente ont été signés avec les commissions des valeurs mobilières de l'Ontario, du Québec et de la Colombie-Britannique. En outre, nous avons tenu des consultations et des audiences auprès des commissions provinciales des valeurs mobilières à l'égard de questions d'intérêt commun. Ces questions ont porté sur des sujets purement nationaux de même que sur un certain nombre de questions d'envergure internationale telles que les règles régissant la solvabilité et la nécessité d'exercer un contrôle sur les conflits d'intérêt.

À cet égard, à la suite de l'effondrement du marché boursier en octobre 1987, nous avons examiné les mécanismes en place afin de protéger une institution financière contre les risques inappropriés que pourrait prendre sa filiale de courtage en valeurs mobilières ou une société affiliée. Ces mesures pourraient comprendre des règles précises sur la convergence des fonds propres, le plafonnement du crédit accordé par une institution financière à un courtier et des restrictions quant aux renseignements sur les clients que peuvent partager l'institution financière et le courtier. Parmi les limites ou les mesures de sauvegarde envisagées, mentionnons la restriction des pouvoirs conférés à une institution financière de prêter des fonds à une société dont les valeurs mobilières sont émises par une maison affiliée de courtage en valeurs.

Nous procédons actuellement à l'examen de toutes les règles qui

seraient requises sur le marché canadien en tenant compte de la structure et des activités des diverses institutions financières assujetties à la réglementation fédérale.

Le Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires, qui relève de la Banque des règlements internationaux, tient périodiquement des réunions pour discuter de l'évolution de la réglementation et des marchés dans les pays membres. En septembre 1988, ce comité a organisé une réunion des organismes de réglementation des banques et des sociétés de valeurs mobilières pour discuter de questions d'intérêt commun, comme les règles de suffisance des fonds propres et

l'échange d'information. En outre, plusieurs sous-comités ont été mis sur pied afin d'aborder des questions précises intéressant tous les pays. Le Bureau prend part aux travaux des sous-comités chargés d'étudier les risques de taux d'intérêt, les risques de change, les opérations hors bilan, les liquidités et les risques de placement sur les valeurs mobilières. Nous faisons également partie d'un groupe chargé de préciser des détails des règles de suffisance des capitaux établies en 1988, et d'en surveiller la mise en oeuvre.

La plupart de ces sous-comités examinent et tentent de mesurer l'incidence des risques, à l'exception des risques de crédit, sur les activités d'une banque. Ils étudient les causes de ces risques et cherchent à préciser s'il est nécessaire d'établir des règlements afin de les contenir. La plupart de ces risques menacent également d'autres institutions financières; le Bureau utilise la base de données mise au point pour les banques et envisage actuellement d'appliquer à d'autres types d'institutions financières.

L'acceptation générale, au sein de l'industrie des services financiers, du fait que les risques différents nécessitent des niveaux de capital différents influe également sur le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excèdent des compagnies d'assurance-vie. Des règles relatives aux capitaux ont été proposées et les discussions se poursuivent auprès de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes et des membres de l'industrie pour mettre au point dans les plus brefs délais des normes de suffisance des capitaux qui tiendront compte des préoccupations en matière de réglementation et des risques liés aux portefeuilles des diverses institutions.

Ces importantes mesures visant à uniformiser les règles de suffisance des capitaux partent dans l'industrie des services financiers sont très encourageantes. Elles préparent la mise en place de normes uniformes à l'échelle nationale et internationale. Cependant, toutes ces étapes ne peuvent être franchies en vase clos. Nos institutions financières assujetties à la réglementation fédérale exercent leurs activités sur des marchés nationaux et internationaux relevant d'autres administrations également habilitées à établir des règles de prudence. Des ententes ne sont conclues qu'après de vastes consultations, de longues discussions et de nombreux compromis.

Au cours de la prochaine année, nous devons faire progresser les travaux à l'égard de la suffisance des capitaux. Les sociétés de fiducie et le mouvement coopératif nous ont demandé d'envisager la possibilité d'adapter les principes de la BRI et de les appliquer à leurs industries. Nous devons évaluer leurs profils de risques dans le cadre de l'examen permanent de la suffisance des capitaux. Les recherches se poursuivront dans d'autres domaines comme les risques de placement sur les valeurs mobilières, les risques de

contexte. Toutefois, ces normes promulguées, applicables, maintenues doivent être à la fois bien établies,

Les normes de prudence

Nous ne partons pas à zéro. Des mesures ont déjà été prises, et d'autres le seront bientôt, afin d'établir des règles de suffisance des capitaux à l'intention des divers intervenants du système financier. L'un des plus importants mécanismes de réglementation réside dans la capacité de mettre au point des règles relatives à la suffisance des capitaux. Les capitaux représentent le tampon nécessaire pour absorber les pertes ou les ralentissements imprévus, en vue de protéger les assurés et les déposants.

L'an dernier, le Bureau a publié, à l'intention des banques, des lignes directrices relatives à la mise en oeuvre au Canada des normes de convergence des fonds propres élaborées par la Banque des règlements internationaux (BRI). La BRI se compose des banques centrales et des organismes de surveillance des banques de la Belgique, du Canada, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, du Japon, des Pays-Bas, de la Suède, de la Suisse, du Royaume-Uni et des États-Unis. La BRI est l'une des tribunes les plus importantes pour l'échange d'information sur les marchés financiers.

Nous avons consacré beaucoup de temps et d'efforts à régler un certain nombre de détails techniques et à aider les banques à interpréter les règles de la BRI. Vu que les nouvelles réglementations sur des postes hors bilan qui n'ont pas encore été déclarés, les banques ont dû adapter leurs systèmes de saisie de données pour permettre au Bureau de suivre convenablement l'évolution de leurs capitaux.

Qui dit concurrence, dit conflit, rivalité, risque, gain aux dépens de l'adversaire. Ce terme précis et fort englobe les notions d'attaque, d'action et de mouvement. Par contre, la protection est synonyme de refuge, de sûreté, de sécurité; dans ce cas, il n'y a ni risque ni danger, que du confort. Certes, nous reconnaissons que la sûreté, la sécurité et la fiabilité représentent des éléments fondamentaux d'un système financier solide et que la concurrence, la prise de risques et l'innovation sont des éléments essentiels de la croissance et du progrès. Par conséquent, le défi qui s'offre aux organismes de réglementation et aux institutions financières consistera à trouver le point commun entre ces éléments différents. Ensuite, grâce à la collaboration, ils devront établir des préceptes et des principes pour maintenir un juste équilibre, d'une part, ils devront faire preuve d'uniformité pour ce qui est de l'application des règles et, d'autre part, de souplesse en vue de protéger les consommateurs et d'intensifier la concurrence entre les divers intervenants.

Mais il ne faut surtout pas oublier que nous n'avons pas encore en main toutes les pièces du casse-tête. Des prévisions ont été effectuées au sujet de la physionomie du secteur financier dans les années à venir : les intervenants seront probablement moins nombreux, mais leur taille sera plus imposante, les risques augmentent de façon appréciable, les rapports seront plus complexes et plus compliqués à mesure que les intervenants se disputent une part du marché, les types d'opérations seront plutôt inédits et il y aura d'intérêt. Il ne fait aucun doute que nous devons nous tourner vers l'avenir et prendre courageusement des mesures pour élaborer des normes que nous appliquerons à ce nouveau



La réglementation des années 90

Une question fondamentale oriente toutes nos préoccupations : comment pouvons-nous élaborer des normes applicables qui soient à la fois suffisamment précises pour garantir la protection des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite, et assez souples pour ne pas empêcher les institutions financières canadiennes de se livrer une concurrence à la fois vigoureuse et saine, tant sur la scène nationale qu'internationale ?

Au cours des cinq prochaines années, le système financier canadien et les industries qui le composent se transformeront, évolueront, s'élargiront et évolueront davantage qu'au cours des cinq dernières années qui ont également connu un important revirement. Le document intitulé « Le secteur financier : Nouvelles directions » publié par le gouvernement en 1986 prévoyait de profondes modifications à la législation régissant les institutions financières canadiennes; au cours des années 90, les projets énoncés dans ce document seront mis en oeuvre après avoir été discutés, débattus, améliorés et mis au point.

Le document sur le secteur financier a fait couler beaucoup d'encre au sujet de l'effondrement des quatre piliers de notre système financier, du caractère changeant des services financiers et du défi que devront relever les organismes de réglementation pour tout au moins maintenir le rythme du changement, les industries financières se dotant rapidement de nouveaux rôles sur les marchés nationaux et internationaux. Dans le contexte futur, et même actuel, les organismes de réglementation doivent se poser des questions fort complexes et y trouver des réponses s'ils comptent s'acquitter de leur mandat.

Une question fondamentale oriente toutes nos préoccupations : comment pouvons-nous élaborer des normes applicables qui soient à la fois suffisamment précises pour garantir la protection des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite, et assez souples pour ne pas empêcher les institutions financières canadiennes de livrer une concurrence à la fois vigoureuse et saine, tant sur la scène nationale qu'internationale ?

La loi créant le Bureau reconnaissait l'évolution inévitable du système financier; elle a donc confié au surintendant une vaste gamme de pouvoirs d'intervention qu'il peut appliquer dès qu'il décelé un problème à l'intérieur d'une institution. Parmi ces pouvoirs, mentionnons l'émission d'ordonnances exécutoires à des institutions financières pour que ces dernières se conforment aux lois et règlements.

Le Bureau a mis au point un cadre général pour orienter les travaux d'inspection des institutions financières. Ces travaux visent à évaluer la solvabilité d'une institution et déterminer si elle respecte les lois et règlements. Le processus d'inspection comprend trois étapes : l'identification, l'inspection sur place et les rapports. Le Bureau élabore soigneusement des normes qui seront appliquées à toutes les étapes de l'inspection et, de façon uniforme, à toutes les institutions financières et à tous les régimes de retraite.

Dans le cadre de ses programmes d'inspection, le Bureau recueille des renseignements sur les activités des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale, dans le but d'élaborer des projets de politique devant être soumis à l'examen du gouvernement et d'évaluer les points forts et les faiblesses des divers éléments du système financier de manière à bien conseiller les ministres et d'autres intervenants.

L'ensemble des travaux du Bureau vise à garantir la protection et la sécurité des déposants, des assurés et des participants à des régimes de retraite.

Le mandat et la mission du surintendant

La mission du surintendant consiste à protéger le public en veillant à ce que les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale respectent toutes leurs obligations.

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987 à la suite de la décision du gouvernement de grouper le Département des assurances, qui avait été créé il y a plus de cent ans, et le Bureau de l'Inspecteur général des banques, qui avait été établi en 1925. Le surintendant des institutions financières est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les compagnies d'assurance, les sociétés de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou une licence émise par le gouvernement fédéral et de surveiller les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. Le Bureau du surintendant doit également fournir des rapports actuels sur divers programmes de pensions publiques. En plus d'assumer la responsabilité de la loi créant le Bureau et des pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant s'acquitte de son mandat en appliquant les lois régissant les institutions financières fédérales, la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les sociétés de fiducie, la Loi sur les compagnies de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit et la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise, et il exécute certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

La mission du surintendant consiste à protéger le public en veillant à ce que les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale respectent toutes leurs obligations. Pour bien accomplir sa mission, le Bureau doit :

- contrôler le degré de conformité des institutions aux lois, règlements et

lignes directrices en appliquant un processus d'évaluation des sociétés et d'échanges efficaces;

- prendre les mesures qui s'imposent pour assurer la suffisance des liquidités et la solvabilité de chaque institution; et
- élaborer des politiques en vue de garantir un cadre juridique et réglementaire à la fois sûr et équilibré. Les mesures prises par le Bureau sont motivées d'abord et avant tout par une attention prudente à l'égard de la suffisance des liquidités et de la solvabilité de chaque institution. Cet objectif se fonde sur l'hypothèse voulant que la confiance du public dans la sécurité des institutions financières est essentielle à l'équilibre de l'économie canadienne.

Pour remplir efficacement son mandat et s'acquitter convenablement de ses responsabilités, le Bureau continue de se doter d'un personnel compétent, bien formé et très motivé qui est dirigé par une équipe de haute gestion interressée par l'excellence, l'équité, la sûreté et la sécurité du système financier canadien. En raison de la rapidité des progrès et des changements au sein des institutions financières partout dans le monde, nous ne saurions trop insister sur la nécessité de compter sur des employés dévoués et professionnels à tous les niveaux.

Le gouvernement du Canada continue d'appliquer son vaste programme de réforme législative à l'égard des institutions financières canadiennes. Il est prévu que la nouvelle législation tiendra compte de l'évolution rapide des systèmes financiers au Canada et partout dans le monde. D'importantes modifications seront apportées à la Loi sur les sociétés de fiducie, à la Loi sur les compagnies de prêt et aux lois sur les compagnies d'assurance. De même, de profonds changements sont actuellement apportés à la Loi sur les banques.

19	<i>Les sociétés de secours mutuels</i>
19	La surveillance des régimes de retraite
19	<i>La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension</i>
20	<i>Les états financiers des régimes de retraite</i>
20	Les services actuariels offerts par le Bureau
21	Les plaintes et demandes de renseignements
22	Que nous réservent les années 90?
23	La structure hiérarchique du Bureau du surintendant des institutions financières

Table des matières

iii	Lettre d'accompagnement
iv	Adresses du Bureau du surintendant
iv	Comité exécutif
v	Message du surintendant
I	Le mandat et la mission du surintendant
2	La réglementation des années 90
3	Les normes de prudence
6	Les pouvoirs et les normes des institutions
6	Le cadre de surveillance
8	La surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale
9	Points saillants en 1988-1989
9	L'économie
9	Le blanchiment de fonds
9	La dette des pays moins développés
9	L'échange de lettres avec les vérificateurs des institutions financières
10	Les provisions pour le SIDA
10	Les règles comptables à l'intention des institutions financières
11	Les régimes d'indemnisation
11	Survol des diverses industries
11	La surveillance des institutions de dépôts
11	Les banques à charte
13	Les sociétés de fiduciairie et de prêt
14	Les associations coopératives de crédit
14	Les sociétés d'investissement
14	La surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels
15	Les compagnies d'assurance-vie
16	Les compagnies d'assurance de biens et de risques divers
18	Les états financiers provisoires des compagnies d'assurance de biens et de risques divers
18	Les rapports actuariels des compagnies d'assurance de biens et de risques divers
18	Deux compagnies d'assurance de biens et de risques divers en voie de liquidation

Nous avons également fait des progrès avec nos homologues des provinces dans la mise au point de méthodes uniformes de

surveillance des institutions financières. Nous avons l'intention d'accélérer ce processus pour que les institutions financières canadiennes soient en mesure d'exercer leurs activités d'une manière efficace sans être écrasées par une réglementation excessive. Nos efforts concertés nous ont permis d'adopter des mesures afin d'uniformiser les formulaires des états financiers fédéraux et provinciaux exigés des compagnies d'assurance et, plus récemment, pour assurer une surveillance efficace des courtiers en valeurs

mobilières appartenant à des banques et pour améliorer le partage de l'information.

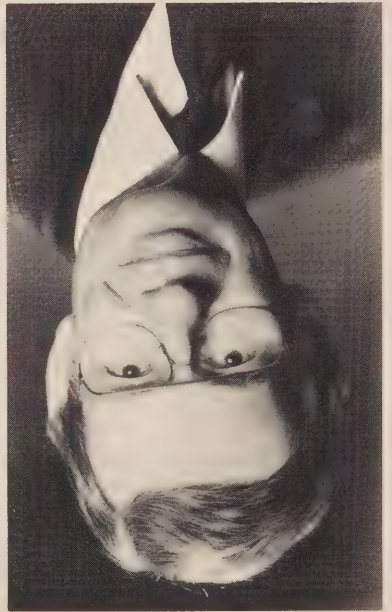
Les organismes chargés de réglementer le secteur des services financiers doivent de plus en plus concentrer leurs efforts sur les méthodes de surveillance à appliquer pour assurer la sécurité et la prospérité du système financier plutôt que de chercher à déterminer les organismes ou les personnes qui doivent effectuer ce travail. Je me réjouis de constater une nouvelle forme de collaboration que je

continue d'ailleurs à appuyer. Notre capacité de veiller à ce que les institutions respectent des normes rigoureuses dépend et continuera de dépendre de l'énergie, du dévouement et des compétences de notre personnel. Nous avons réalisé des progrès importants au chapitre de l'élaboration et de l'amélioration des normes d'inspection des institutions financières placées sous notre gouverne, et de l'acquisition et de la mise en valeur des compétences nécessaires pour permettre aux employés du Bureau de s'acquitter le plus efficacement possible de leur fonction de surveillance. Il convient également de souligner la volonté des institutions financières canadiennes, que ce soit au niveau de la direction, des administrateurs, des vérificateurs, des acteurs et nos autres conseillers professionnels, d'accepter nos objectifs et nos normes et de collaborer avec nous en vue de les atteindre et de les appliquer.

Compte tenu de l'importance de ces objectifs, nous avons pour politique de préciser aux institutions dont nous assurons la surveillance les raisons qui motivent nos décisions, plus particulièrement les plus difficiles. Si nous ne procédons pas ainsi, ces institutions seront moins portées à collaborer; notre intervention pourrait alors être jugée arbitraire, bureaucratique et déraisonnable. Je suis convaincu que cette situation ne se produira pas parce que nous avons établi de solides liens de communication avec tous les intervenants du secteur financier.

Nos travaux sont des plus visibles sur les marchés financiers; nos normes et nos activités doivent commander le respect des décisionnaires de tous les centres financiers à l'échelle mondiale. En terminant, je tiens à remercier sincèrement le Comité exécutif et tous mes collaborateurs de leur importante participation en vue d'atteindre cet objectif.

Message du surintendant



Au cours de l'année écoulée, le Bureau a connu une croissance soutenue et a consolidé ses activités. Le rythme du changement au sein du secteur financier, au Canada et à l'étranger, nous

oblige, en tant qu'organisme de réglementation, à nous tenir au courant de l'évolution de la situation, à y réagir et à nous y adapter. Par conséquent, nous devons sans cesse nous efforcer à améliorer notre capacité de protéger le système, dans l'intérêt des déposants, des assurés, des investisseurs et de tous ceux qui dépendent des institutions financières canadiennes pour gérer leurs entreprises et leurs affaires personnelles. Cette tâche est sans cesse plus exigeante et il se peut fort bien que nos réalisations de l'an dernier ne soient plus suffisantes cette année.

L'élaboration de normes de prudence permettant de suivre l'évolution des marchés représente un défi de taille pour tous les organismes de réglementation. Ces normes doivent être conçues de manière à offrir la protection nécessaire sans empêcher les institutions financières canadiennes de livrer une saine concurrence, au pays et à l'étranger.

L'application de normes nationales de prudence efficaces aux marchés financiers de toutes les régions du Canada constitue une exigence fondamentale pour le bon fonctionnement du système financier canadien. Qu'elles soient mises en oeuvre par les autorités de réglementation fédérales ou provinciales, ces normes sont importantes en ce qui concerne les rapports entre les organismes de réglementation et les institutions dont ils assurent la surveillance. En cette période de changement et de croissance, les institutions qui composent le système financier canadien jouent un rôle de plus en plus important dans l'économie, tant au pays qu'à l'étranger. Leur réputation internationale de sécurité et de solidité représente un élément essentiel de la capacité du Canada de se tailler une place de choix dans une économie mondiale de plus en plus ouverte et sans cesse plus exigeante.

Nous avons collaboré avec la Banque des règlements internationaux (BRI) pour mettre au point un cadre de convergence des fonds propres pondérés en fonction des risques à l'intention de leurs banques, y compris les banques canadiennes, qui exercent leurs activités dans un marché concurrentiel à l'échelle internationale. Ces normes sont le fruit de nombreuses années d'effort; nous prévoyons qu'elles seront appliquées intégralement d'ici 1992. Nous sommes fiers de notre participation à ces travaux et nous nous préparons maintenant à mettre ces normes en oeuvre au Canada et à appliquer quelques-uns des concepts principaux à d'autres institutions de dépôts. En outre, nous procédons actuellement, en étroite collaboration avec l'industrie de l'assurance-vie, à l'élaboration de normes efficaces en matière de capitaux.

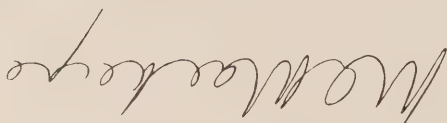
Adresses du Bureau du surintendant

À Ottawa	255, rue Albert Ottawa, Canada K1A 0H2 (613) 990-7788 (Télécopieur : 613-952-8219)
À Montréal	200, boulevard René-Lévesque ouest Tour ouest, pièce 909 Montréal (Québec) H2Z 1X4 (514) 283-4836 (Télécopieur : 514-496-1726)
À Winnipeg	Lakeview Square One Case postale 52 155, rue Carlton, pièce 307 Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8 (204) 983-4140 (Télécopieur : 204-983-7423)
À Vancouver	800, rue Burrard, pièce 940 Vancouver (Colombie-Britannique) V6Z 2G7 (604) 666-5335 (Télécopieur : 604-666-6717)

Le surintendant	Michael A. Mackenzie
Secrétaire et pensions	Robert M. Hammond
Unité régionale de réglementation	Suzanne Labarge
Institutions de dépôts	Donald M. Macpherson
Directeur exécutif	Robert M. Emond
Division des affaires urbaines	T. William Sommerville
et affaires publiques	Nancy A. Murphy

Ottawa, octobre 1989

Michael A. Mackenzie



Le surintendant,

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Ce rapport, qui englobe la période comprise entre septembre 1988 et août 1989, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général et aux institutions financières assujetties à la réglementation fédérale.

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1989.

Monsieur le Ministre,

À l'honorable ministre des Finances



N° de catalogue IN-1989

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications

Imprimerie : MCM Printing

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,

prêtez de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.

Canada

1989

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



Canada

1989

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



CAI
IS
-A56

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1990

Canada



Government
Publications

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report



1990

Canada

Cat. No. IN-1990

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications

Printing: MOM Printing

Copies available from the Director, Communications and Public Affairs



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's 1990 annual report.

The report covers the period from September 1989 to August 1990 and provides information that I hope will be of interest to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions and pension plans.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1990

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Inquiries
about federally regulated
financial institutions and
pension plans
(613) 990-7788
(613) 990-7849
(613) 990-7890

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent

Michael A. Mackenzie

Deputy Superintendent, Insurance and Pensions

Robert M. Hammond

Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions

Donald M. Macpherson

Deputy Superintendent, Regulatory Policy

Suzanne Labarge

Senior Corporate Adviser

Ursula Menke

General Counsel

T. William Sommerville

Director, Communications and Public Affairs

Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent



Over the past several years, a principal goal of this Office has been to develop and implement a range of procedures and approaches designed to try to detect early signs of trouble in federally regulated financial institutions and pension plans. We are pursuing this goal in a variety of ways:

- We are continuing our work to strengthen regulatory capital rules for federally regulated financial institutions because we believe that the disciplines inherent in maintaining adequate capital are critical ingredients in corporate governance and the prevention of trouble.
- We are working actively with the accounting profession and with the financial institutions to ensure that rigorous and sound accounting rules are applied — in good times and bad.
- Our contacts and working relationships with the Canada Deposit Insurance Corporation and with other regulators at the provincial and international levels are of primary importance, and we are working to enhance them.
- Our examiners have increasingly focused their activities on assessments of the most important risks facing each institution or pension plan. This work is being done within the context of the Office's Examination Framework and its related principles, practices and criteria. In a similar vein, we have expanded the range and frequency of our informal contacts with financial institutions outside the formal examination schedule.
- We are conducting reviews of the impact of market developments on the financial institutions we regulate. We discuss these reviews at some length with the other members of the Financial Institutions Supervisory Committee — the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, the Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation.
- We are working with advisory committees of actuaries and auditors on matters that could affect the safety of financial institutions and pension plans. And we are working with them on ways to strengthen their roles as part of the governance and regulatory process.
- We have made direct relationships with boards of directors and auditors a key component of our supervisory program so that we can focus on the ways in which they exercise their responsibilities for self-governance with particular emphasis on their reactions to early signs of trouble.
- We work actively and regularly with industry associations on a variety of prudential and compliance problems and issues and on matters of interest and importance to depositors and policyholders.

- We continue to provide high quality and timely actuarial valuations and advice that government uses in making decisions that affect the financial well-being of millions of Canadians.
- And we continue to provide our Ministers with advice and information on prudential matters.

Perhaps none of this sounds particularly exciting to readers and, indeed, this work is not designed to harvest headlines. We undertake these and other activities with a view to being able to identify real or potential problems or, if trouble starts, to containing it and minimizing the damage. In this work the key players in industry — management, directors, auditors, actuaries — co-operate and assist.

As I have said in previous annual reports, we have been fortunate in being able to develop these activities and programs during years of prosperity and generally good levels of profitability for most of the industries we regulate and for the country at large.

The critical issue we have to face is whether the approaches we have developed will continue to be effective under stress.

It is no secret that stress has increased in 1990 as a result of high interest rates, falling real estate values, and increased uncertainty in Canada and elsewhere. The massive savings and loan failures and collapse of the junk bond market in the United States have not had a direct impact on Canada. But they have clearly raised the level of concern about all financial institutions. That it hasn't happened here doesn't mean we need not pay attention.

All of us who have responsibility for the safety and soundness of the system — and for public confidence in it — must be alert to danger. This includes every member of our staff, other regulators, and each manager, director, auditor and actuary involved in the corporate governance process. We must at all times be concerned about what can go wrong, what could go wrong, what might go wrong. And we must have the will to act and be prepared to act when the programs and approaches we have developed signal trouble anywhere in our financial system.

I am confident that the programs and approaches that we are continuing to refine will help us in identifying actual and potential problems. I am also confident that we and all the others involved in protecting depositors, policyholders and pension plan members have the will and capacity to act appropriately should the need arise.

Contents

Letter of Transmittal	<i>iii</i>
How to Contact the Superintendent's Office	<i>iv</i>
Executive Committee	<i>iv</i>
A Message from the Superintendent	<i>v</i>
The Superintendent's Mandate, Mission and Goals	<i>1</i>
Organization and Activities of the Superintendent's Office	<i>3</i>
<i>Insurance and Pensions Sector</i>	<i>4</i>
Regulating Insurance Companies	<i>5</i>
<i>The Life Insurance Division</i>	<i>5</i>
<i>Property and Casualty Insurance Division</i>	<i>10</i>
Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice	<i>13</i>
<i>The Pension Benefits Division</i>	<i>13</i>
<i>Providing Pension Advice</i>	<i>15</i>
The Office's Actuarial Services	<i>16</i>
<i>Canada Pension Plan Division</i>	<i>16</i>
<i>Government Services Division</i>	<i>17</i>
<i>Deposit-Taking Institutions Sector</i>	<i>18</i>
<i>Registrations and Investigations</i>	<i>19</i>
<i>Financial Analysis</i>	<i>19</i>
<i>Examinations</i>	<i>19</i>
Schedule I Banks	<i>20</i>
Schedule II Banks	<i>21</i>
Trust and Loan Companies	<i>22</i>
Co-operative Credit Associations	<i>22</i>
Investment Companies	<i>23</i>
Money Laundering	<i>23</i>
<i>Regulatory Policy Sector</i>	<i>24</i>
<i>Policy and Research</i>	<i>24</i>
<i>Rulings</i>	<i>25</i>
<i>Legislative Planning</i>	<i>25</i>
<i>Policy Support</i>	<i>25</i>
<i>Institutional Information Reporting</i>	<i>26</i>
<i>Program Review</i>	<i>26</i>
<i>Planning and Professional Development</i>	<i>26</i>

<i>Management Services Sector</i>	27
<i>Finance and Administration</i>	27
<i>Personnel and Systems</i>	28
<i>Communications and Public Affairs</i>	29
Dealing with Enquiries and Complaints	29

The Superintendent's Mandate, Mission and Goals

It is not the Superintendent's role to try to manage any institution. The job is rather to analyse the financial climate and develop rules and guidelines that are based on an appreciation of the facts of business life and on policies determined by the Government of Canada.

The Mandate

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was established in 1987 when Parliament passed legislation that amalgamated the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks and broadened powers and responsibilities related to supervising federally regulated financial institutions in Canada.

The Office's enabling legislation provided for a single regulatory body for all federally regulated financial institutions; Canada is unique in having an organization of this kind. The legislation also gives the Superintendent a broad range of powers and authorities to deal promptly and effectively with any problems that may come to light in federally regulated financial institutions and pension plans.

Recognizing the need for greater co-ordination among various federal departments and agencies that gather information on Canada's financial institutions, the legislation established a committee composed of the Superintendent of Financial Institutions, the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance and the Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation. This Financial Institutions Supervisory Committee was set up to simplify the confidential exchange of information among its members on all matters related to supervising financial institutions. The Superintendent chairs the committee.

The Superintendent's Office is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that

are licensed or registered by the federal government. The Office supervises federally regulated employer-sponsored pension plans and also provides actuarial reports on various government pension programs. As an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation or through federal-provincial arrangements, the Office also carries out reviews of certain provincially chartered institutions.

In addition to the duties set out in the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office administers various pieces of legislation as they apply to federally regulated financial institutions and pension plans — the Bank Act, Canadian and British Insurance Companies Act, Foreign Insurance Companies Act, Trust Companies Act, Loan Companies Act, Investment Companies Act, Co-operative Credit Associations Act, the Pension Benefits Standards Act, 1985, and the Income Tax Act. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Act, Part I, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.



The Mission and the Goals

The mission of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is to regulate financial institutions and pension plans under federal jurisdiction in order to maintain public confidence in the Canadian financial system. The Office's mission also includes providing actuarial advice to the government. The five major goals that support this mission statement are:

- to monitor financial institutions and pension plans for solvency, liquidity and compliance with legislation, regulations, and Office guidelines;
- to monitor events and trends that may affect federally regulated financial institutions and pension plans;
- to act as required on issues of solvency, liquidity and compliance of each financial institution and pension plan;
- to contribute to a safe and sound regulatory framework of legislation, regulation and guidelines through policy development; and
- to produce high quality actuarial reports in a timely fashion to meet legislative and other government requirements.

Depositors, policyholders, and pension plan members are at the centre of this mission and its goals.

Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension plans must be assured that the system is working on their behalf. All the work done by the Superintendent's Office is done with a view to maintaining this essential public confidence.

A major motivation for the Office is a prudential concern for the solvency and liquidity of each institution and plan. The Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop proposals for the consideration of Ministers and to identify and assess strengths and weaknesses in the system so that sound advice may be provided to government. As well, the Office monitors institutions' compliance with legislation, regulations and guidelines and acts as necessary, again with the confidence of depositors, policyholders and pension plan members in mind.

It is not the Superintendent's role to try to manage any institution. The job is rather to analyse the financial climate and develop rules and guidelines that are based on an appreciation of the facts of business life and on policies determined by the Government of Canada.

Examination programs are directed toward solvency, liquidity and compliance concerns. The Office's Examination Framework and its associated principles, practices and criteria are designed to ensure that Office staff and resources are used most effectively when and where they are most required. Analysts working in the Office carry out detailed and comprehensive work on returns and other information provided to the

Superintendent by financial institutions and pension plans. Based on detailed risk assessments, analysis of emerging trends, and a variety of other techniques, on-site examinations are planned, conducted, reported and followed up by examination staff.

The Office keeps in close contact with the financial institutions and pension plans that it supervises. Effective supervision requires knowing what is happening in institutions, who the managers and directors are, how institutions are responding to new developments and changing conditions. Relationships with auditors, actuaries, industry associations, professional groups and with other supervisors and regulators all help to contribute to the Office's knowledge and ability to supervise institutions effectively and competently.

The next section of this report describes how the Office of the Superintendent is organized to meet the demands of its mandate and mission.

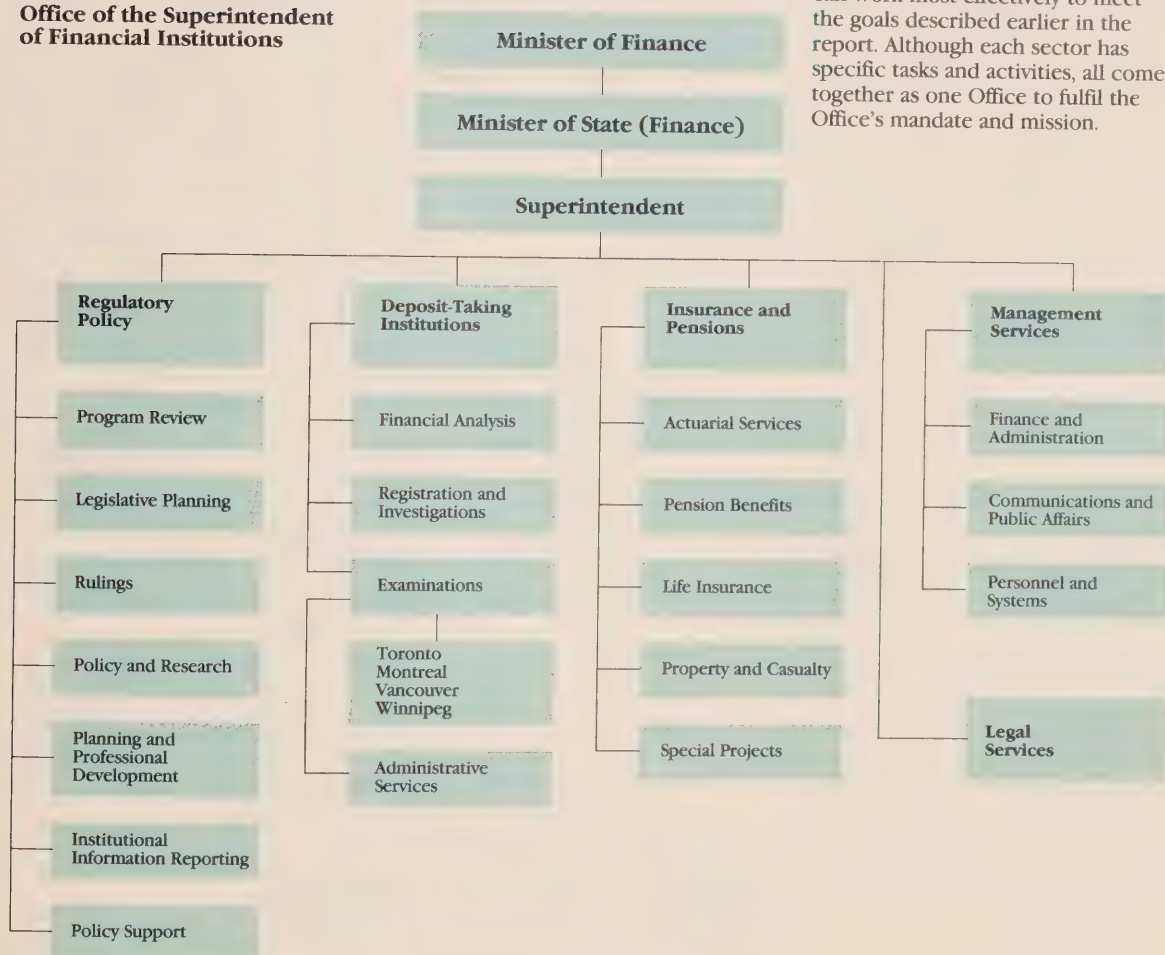
Organization and Activities of the Superintendent's Office

Although each sector has specific tasks and activities, all come together as one Office to fulfil the mandate and mission.

In past years, we have provided a brief description of our Office's organization. This year, in response to several requests, we have expanded this section of the report and have described more fully the activities and programs carried out in our various sectors, divisions and units. We have combined the organization of each sector with a description of the work it does and, where appropriate, an update on the activities of the industries it is responsible for regulating and supervising.

The Office is organized so that it can work most effectively to meet the goals described earlier in the report. Although each sector has specific tasks and activities, all come together as one Office to fulfil the Office's mandate and mission.

Office of the Superintendent of Financial Institutions





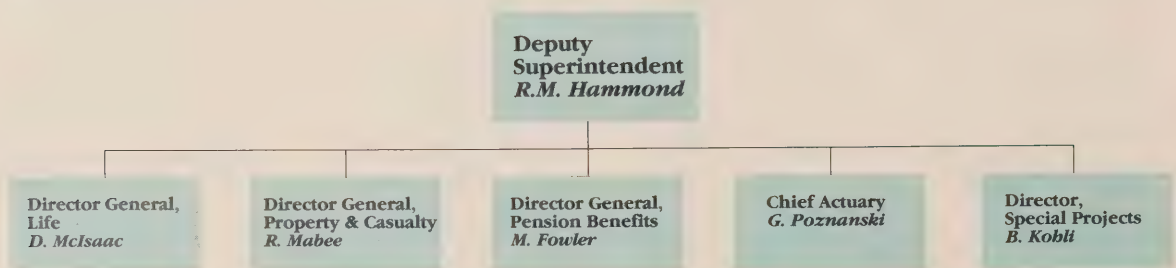
The Minister of Finance and the Minister of State (Finance) are responsible to the House of Commons for the activities of the Superintendent's Office, which is a separate government department. Three sectors in the Office are headed by Deputy Superintendents, two responsible for operating divisions and one responsible for regulatory policy matters. The Senior Corporate Adviser to the Superintendent has functional responsibility for the fourth sector, Management Services. The Deputy Superintendents and the Senior Corporate Adviser report to the Superintendent; the Office's Legal Services Unit also reports direct to the Superintendent.

Insurance and Pensions Sector

The Insurance and Pensions Sector is headed by Robert M. Hammond, Deputy Superintendent. The Sector has four major divisions — Life Insurance, Property and Casualty Insurance, Pension Benefits, and Actuarial Services. This structure takes into account the significant differences that exist between the segments of the insurance industry, the specialized nature of pension plan supervision, and the work required to provide actuarial advice and services to government.

The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and also uses the services of examiners located in regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

Insurance and Pensions Sector



Regulating Insurance Companies

During 1989-90, 128 staff were directly involved in supervising insurance companies and fraternal benefit societies. The industry was assessed \$12.8 million for 1989-90, including executive, policy and overhead costs. As well, property and casualty companies were assessed \$11.4 million to recover the administrative costs incurred by the liquidator during 1989-90 in winding up eight property and casualty insurers that had failed in previous years.

The Life Insurance Division

Life Insurance Division personnel have monitoring and supervisory responsibilities with respect to registered life insurance companies and fraternal benefit societies that begin before an institution is granted a certificate of registry. These responsibilities continue as long as a company continues transacting business. To accomplish this supervision work, the Life Division is organized along functional lines, as illustrated in the accompanying organization chart.

Although the organization chart shows distinct areas of functional responsibility, all groups have one common mandate and they share a collective responsibility and accountability for meeting our regulatory objectives. The various specialized functions — examination,

operations analysis, corporate analysis, actuarial, and securities administration — must act in a co-ordinated way, each group with specific expertise and responsibilities, to ensure effective supervision of the life insurance industry in Canada.

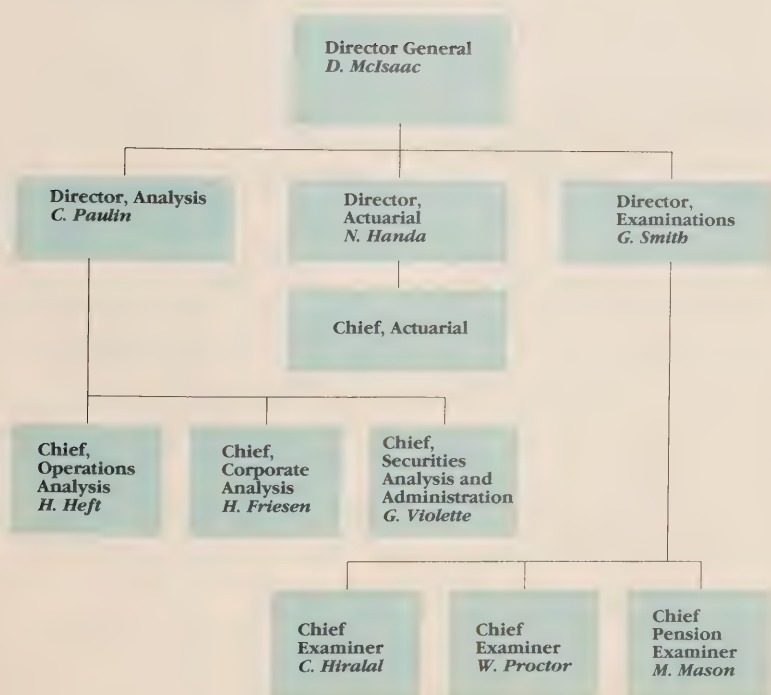
Corporate Analysis Section

When an institution first inquires about obtaining a certificate of registry, the application is reviewed by analysts in the Corporate Analysis Section. Based on their assessment of the adequacy of capital, business plans and earnings projections prepared by the applicant, staff make a recommendation to support or reject the application. Similar considerations apply when the Section reviews proposals for amalgamations and transfers of business. The Corporate Analysis Section, which has nine staff members, is also responsible for reviewing requests for the establishment of subsidiaries.

Operations Analysis Section

Once a company has been granted a certificate of registry, it must comply with the provisions of the legislation that governs it, either the Canadian and British Insurance Companies Act or the Foreign Insurance Companies Act. These Acts require companies to file regular financial statements and other supporting material. Analysts in the Operations Analysis Section, which has seven staff, carry out the preliminary review and analysis of these filings. They apply early-warning tests to the data submitted and perform trend analyses in an

Life Insurance Division





attempt to identify at an early stage any companies that may be heading for financial difficulties. And they are responsible for making a recommendation each year concerning the renewal of the certificate of registry.

The analysts are also responsible for the ongoing monitoring of the companies' financial positions and are in direct contact with company officials to discuss matters of concern. When a company gives signs of serious financial problems, the analysts monitor operations very closely and may recommend that the scope of operations be limited or that a company's certificate be withdrawn. The analysts also provide examiners with information obtained during the monitoring process that examiners can use in establishing the scope of their examination.

Examinations Section

A critical part of the supervisory process is the on-site examination of companies that is carried out periodically at the headquarters of each company, usually once every two years and more frequently if necessary. This function is the primary responsibility of the Life Division's Examination Section, which has 22 staff members located in the Toronto office. Some of the examinations are conducted by personnel from our other regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver. Examiners visit the offices of the company, review the company's financial and self-governance documentation as well as internal and external audit reports, and interview senior executives to assess the company's condition, to determine compliance with federal insurance legislation, to make judgements about its management and business plans, and to try to

forecast the company's financial prospects. The examiners report their findings to senior company officials and require corrective action to be taken where necessary.

In carrying out these assignments, the examiners use the Office's Examination Framework which is based on a risk analysis approach. Where they are satisfied that it is appropriate to do so, examiners place reliance on the work of the company's external auditor and the valuation actuary; the objective is to avoid unnecessary duplication.

In recent years, Life Division examiners have paid increased attention to asset/liability matching considerations and have developed special electronic data programs to assist in monitoring this critical area. Given recent problems with increased defaults on real estate and other loans, the Office is also paying close attention to asset quality.

Actuarial Section

Life insurance companies and fraternal benefit societies, because they provide protection in the form of life insurance, health insurance and annuity products, must deal with significant risks arising out of their liabilities. The Insurance Acts require each company to appoint a valuation actuary to report on the adequacy of the liabilities established by the company. The valuation actuary must choose the assumptions to be used in

discounting the future payments that the company will be called upon to make and thus determine the level of reserves the company must carry to cover those future liabilities.

Each year the actuary submits a report to the Superintendent setting out the results of the actuarial reserve calculation and providing the rationale for the assumptions underlying the calculation. The Life Division's Actuarial Section, with a staff of 10, reviews these annual reports and discusses findings with the company's valuation actuary. Our actuaries also participate in the field examination process in order to gain further information to support the material contained in the valuation actuary's report. On these occasions, the actuaries discuss the background to the valuation assumptions and review the calculations performed in establishing the liabilities.

Securities Analysis and Administration Unit

One important aspect in regulating British and Foreign insurance companies that operate on a branch basis in Canada is the requirement that these companies maintain sufficient assets in Canada under the Superintendent's control to cover their statutory liabilities in Canada. This is accomplished by the companies vesting assets in trust with independent trustees. The Securities Analysis and Administration Unit, with four staff members, is responsible for monitoring and controlling the adequacy of level of assets vested by both life and property and casualty companies, thus protecting the interests of Canadian policyholders in the event that a company becomes insolvent.

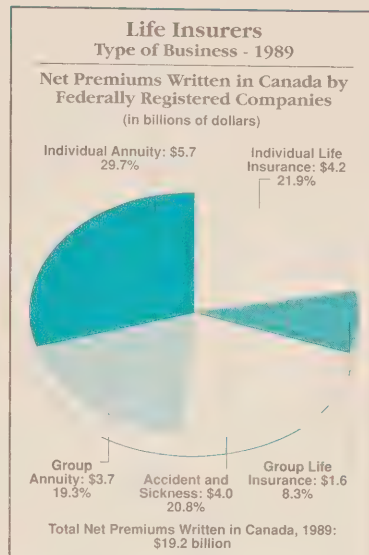
Companies

in Canada
foreign-
rated in
branch

incorporated outside Canada. All federally incorporated and all non-resident companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation that is administered by the Superintendent's Office. In addition to being federally registered, companies must be licensed in each province or territory in which they conduct business.

At the end of 1989, there were 146 federally registered life insurance companies (56 federally incorporated and 90 non-resident companies) and 37 fraternal benefit societies operating in Canada. In the year, eight foreign life companies and two foreign fraternal benefit societies withdrew from Canada; there were two amalgamations of Canadian companies and one new company registration. As in previous years, federally registered companies and societies accounted for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represented the remaining 5 per cent.

Life insurance companies offer a variety of products that combine two main components — protection against financial hardship resulting from death or illness, and accumulated savings. The three major product groups are life insurance, annuities, and accident and sickness insurance.



Life Insurance. Although net premium income in Canada showed a modest increase of about 4 per cent in 1989 (\$8.1 billion in 1988; \$8.4 billion in 1989), the growth in new business written was actually down by 8 per cent over 1988. This can be attributed primarily to the changing mix of products. Term and other hybrid products with lower premium rates have become an increasingly larger portion of new business sold. The overall gain in premium income resulted from a substantial increase (9 per cent) in renewal premiums over 1988.

Annuities. The sale of annuity products, primarily in the form of individual and group retirement savings plans, has been increasing steadily over the past 10 years. By 1988, annuities accounted for 49.5 per cent of premium income in Canada. The 1989 year saw that percentage drop marginally to 49.3 per cent, of which 29.8 per cent related to individual annuity business

and 19.5 per cent to group annuity business. Although the writing of new annuity business was up substantially, it was offset to some extent by a significant decline in renewal business. This likely reflects the increased competition for savings products in a more sophisticated market; with an eye to the current level of interest rates, investors cashed in older, lower yield annuity products for other types of investments or for new annuities with better yields.

Accident and Sickness. The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. For 1989, net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada increased from 19.8 per cent in 1988 to 20.5 per cent of the total premium revenue from all lines of business in Canada generated by federally registered companies.

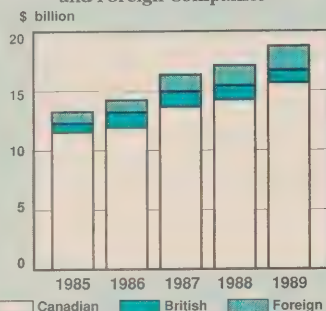
Net Premium Income and Policy Reserves

For the year ended 31 December 1989, federally registered companies reported net premium income of \$19.2 billion from all lines of business in Canada, up 7.2 per cent overall from 1988. Total assets in Canada increased by 12.1 per cent, from \$99 billion at the end of 1988 to \$111 billion at the end of 1989. In addition



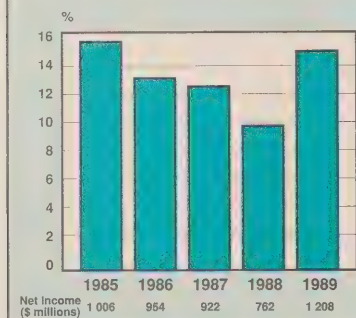
Life Insurers

Net Premiums Written in Canada:
1985-1989 by Canadian, British
and Foreign Companies



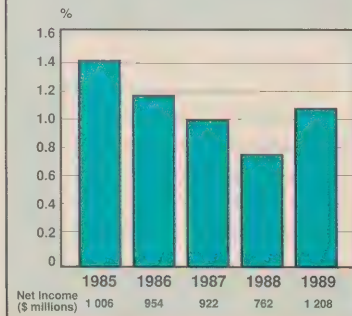
Life Insurers

Canadian Incorporated Life Companies
Return on Equity: 1985-1989



Life Insurers

Canadian Incorporated Life Companies
Return on Assets: 1985-1989



to their business in Canada, the Canadian companies have significant insurance operations outside Canada. They reported net premium income outside Canada of \$8.6 billion for 1989 on a non-consolidated basis and assets outside Canada of \$46.5 billion. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a branch basis reported net premium income of \$3.5 billion for the year, and assets in Canada of \$18.7 billion.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to meet future contractual policy obligations. At the end of 1989, policy reserves represented 73.3 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 66.1 per cent of worldwide assets.

Margin of Capital and Surplus over Liabilities

The Office requires life insurance companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. In 1989, the overall solvency margin (capital and surplus as a percentage of liabilities) declined from 8.3 per cent in 1988 to 7.2 per cent as of 31 December 1989. The solvency margin maintained by Canadian life insurers has been declining each year since 1986 when it was 9.3 per cent. The principal cause of the decline has been the shift of the core business of life insurers from long-term life insurance products with ample margins in premiums to short-term deferred annuity business where there is stiff competition with other financial institutions and thus little margin.

Notwithstanding the reduced surplus margins, we are satisfied that the financial condition of the life insurance industry in Canada continues to be strong.

1989-90 Life Insurance Update

Reinsurance Regulations

On 1 January 1990 regulations dealing with reinsurance by life and property and casualty insurers were brought into effect. Reinsurance is a process whereby one company shares with a second company some of the risk it has undertaken. It does this for a price, usually paying to the second company a part of the premium it received from the party insured.

The purpose of the reinsurance regulations is to ensure that reinsurance arrangements do not adversely affect an insurance company's ability to discharge its liabilities. The main impact of the regulations falls on property and casualty insurance companies. The major new requirement for life insurance companies is that the Office's approval is now required before a federally regulated insurance company can enter into a reinsurance treaty with an affiliated company.

Capital Adequacy Rules

Our Office is continuing to work with the Canadian Life and Health Insurance Association and members of industry to establish minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies operating in Canada. During the 1990 calendar year, we expect to finalize standards that reflect regulatory concerns as well as the risks in various institutions' portfolios, but we do not anticipate seeking Governor in Council approval for the new regulations until 1991.

A New Compensation Plan

On 29 January 1990 the Canadian life and health insurance industry introduced a consumer protection plan designed to protect policyholders in the event that a company fails. The plan, administered by the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation, will pay claims and provide replacement policies to certain limits if an insurer goes bankrupt.

The plan was developed by the insurance industry after discussion with our Office and with provincial

regulators. Although the plan has been introduced as a voluntary program, all the regulatory jurisdictions have indicated that they will introduce legislation to make membership in the plan mandatory for all companies transacting life and accident and sickness insurance. Right now over 100 companies are members, representing about 95 per cent of premium income in Canada.

Accounting Rules and Valuation Standards for Life Insurance Enterprises

We are continuing our work with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) and the Canadian Institute of Actuaries (CIA) in relation to accounting rules and valuation standards to govern life insurance enterprises.

The major focus this year has been on the new section of the CICA Handbook that sets out generally accepted accounting principles for life insurance enterprises. We have

also been addressing the proposed introduction of a new method of calculating life insurance actuarial reserves, known as the policy premium method (PPM).

During the past year, the Office, the industry and the CIA co-operated in a special study of the impact that the implementation of PPM would have on actuarial reserves. In particular, the Office was concerned about the impact of PPM on the level of reserves currently held by companies, the potential that the use of PPM provides for front-ending profits, and the sensitivity of the method to small changes in actuarial assumptions.

Based on an analysis of study results, the Office concluded that its concerns would be alleviated by the professional standards being adopted by the CIA for use in connection with PPM and certain special requirements related to the minimum continuing capital and surplus requirements currently being established for life insurance companies. Consequently, in this context, the Office has recommended that when the federal insurance legislation is amended, the use of the policy premium method should be authorized. The provisions of the existing federal insurance legislation is such that PPM cannot be implemented without an amendment to the legislation.



Property and Casualty Insurance Division

There are over 350 property and casualty insurance companies operating in Canada. Of these 261 are federally registered and supervised; 106 are incorporated in Canada and 155 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

The Superintendent's Office, through its Property and Casualty Insurance Division, is responsible for supervising and regulating all the federally registered companies. It is also responsible for the examinations of Manitoba-based provincially registered companies and some insurance pools, such as the Canadian Industrial Risks Insurers and the Canadian Aviation Insurance Group. The Division's organization is shown in the accompanying exhibit.

Operations Analysis Section

The Operations Analysis Section has 12 staff members who are responsible for monitoring all federally registered companies. This work includes analysing statements and returns from the companies, maintaining regular contact with company officials to keep up to date on their operations, and working with other areas in the Office, such as Regulatory Policy and the Life Division, in order to relay or obtain additional information on the industry or on a particular company.

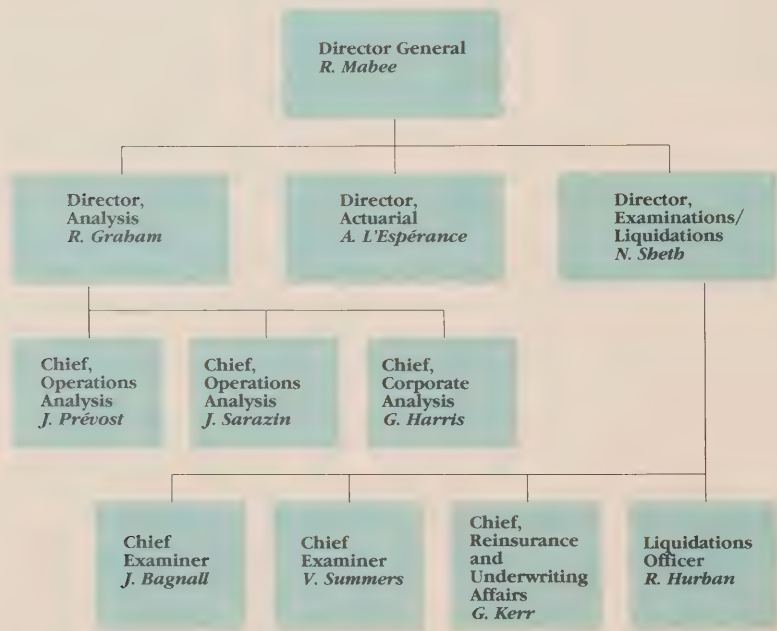
The ongoing monitoring process of companies includes a review of a company's operations results and the analysis of financial ratios derived from regularly obtained financial information. Where clarifications are required, operations analysts communicate with the company and when necessary meet with company officials to discuss matters of mutual

interest. Information assembled by the operations analysts through the monitoring process is used by the examiners in carrying out the risk analysis process through which the scope of individual examinations is established. Each operations analyst is responsible for approximately 45 companies.

Examinations Section

The Examinations Section, headed by a Director of Examinations located in Toronto, is primarily responsible for conducting on-site examinations of company operations. Examiners in Vancouver, Winnipeg and Montreal also carry out some examinations of property and casualty insurance companies. The objective of the examinations is to assess a company's financial position, its compliance with legislation, and its prospects for the future. Examiners report their findings to senior company officials and require corrective action to be taken where necessary. There are 18 staff members in the Examination Section in Toronto.

Property and Casualty Insurance Division



Corporate Analysis Section

The Corporate Analysis Section has five employees who review all applications for new incorporations and registration prior to approval being given. For example, during 1989-90 the Office received more than 50 applications for registrations and incorporations of new companies; since January 1989, four foreign branches and two Canadian companies were registered. In addition to reviewing applications, the Corporate Analysis Section reviews all requests for changes in capital structure, mergers, and applications from companies for additions and deletions to the classes of insurance that they are authorized to undertake.

Actuarial Section

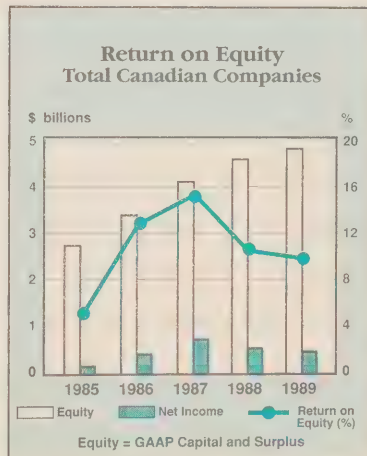
The Actuarial Section is responsible for reviewing the adequacy of regulated companies' unearned premiums and unpaid claims liabilities. This work, conducted by three staff members, involves reviewing actuarial reports submitted by companies, following up on issues arising from this review and liaising with operations analysts and examiners to obtain or relay additional actuarial information.

In reviewing actuarial reports, the Office assesses the reasonableness of the actuarial assumptions made in establishing a company's policy liabilities.

Property and Casualty Operating Results in 1989

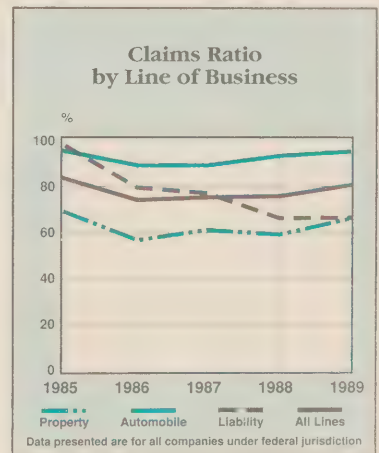
The 1989 operating results of federally registered property and casualty insurance companies continued the unfavourable trend that began in 1988. For Canadian companies, net profits in 1989 were down some 9 per cent compared to 1988 and down 31 per cent compared to 1987. The level of profits earned in 1989 by Canadian companies represented about a 9 per cent return on equity compared with 10 per cent in 1988 and 16 per cent in 1987.

Claims continued to increase faster than premiums during 1989. This reflects the high level of competition that exists in the industry, competition that has rarely allowed profits to exceed a 10 per cent return on equity for more than a short time. As a result, overall claims

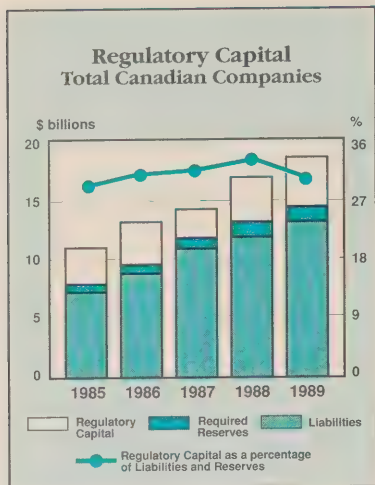


ratios (the ratio of claims incurred to premiums earned) have been escalating over the last few years.

Automobile insurance has been highlighted as being one of the causes for reductions in profitability, particularly in Ontario. The Ontario Automobile Insurance Board continued to limit price increases last year. With the introduction in June 1990 of the Ontario Motorist Protection Plan (OMPP), the no-fault insurance system, the industry is hoping to reverse the automobile insurance loss trend.



As measured by expressing regulatory capital as a percentage of liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies declined in 1989 as a result of reduced profits. Capital and surplus stood at approximately 30 per cent of liabilities and required reserves at year end, compared to 33 per cent at the end of 1988.



With the possible exception of automobile insurance in the Metropolitan Toronto area, the availability of insurance was not a serious problem for consumers during 1989.

The industry, well into its cyclical downturn, has not yet shown signs of significant price hardening. The profitability situation for 1990 remains uncertain.

Quarterly Financial Statements

Last year, the Office implemented a requirement for all federally registered property and casualty insurance companies to file quarterly financial statements. The objective is for the Office to keep in closer touch with operational results and to enable it to act more promptly to deal with problems as they begin to develop. Previously, only a few companies had been required to file statements more frequently than annually.

Along with more frequent financial reporting, the Office has been working with the Canadian Council of Insurance Regulators in developing standards for electronic or diskette filing of statements. The experience to date with the use of the diskette program has been encouraging. The error rate in the presentation of the material has decreased, and the process is beginning to make it a good deal easier to use this information in our analytical data bases.

Filing Actuarial Reports

A requirement for the filing of actuarial reports on the adequacy of the liability for unearned premiums to provide for future claims and for the claims provision to provide for claims incurred was implemented in 1987. The industry and regulators are continuing to develop appropriate formats and procedures. In an effort to improve claims statistics and data bases, we are introducing new claims exhibits to the regulatory financial statement form. Using these new exhibits, we expect to be in a better position to evaluate the reasonableness of actuarial projections.

Reinsurance Regulations

New reinsurance regulations came into effect January 1, 1990. As a result, the Office must now review and give prior approval to all reinsurance agreements with affiliated insurers. The regulations also limit the proportion of risks that an insurer can share with another company; of this amount only a certain part can be shared with insurers not registered under Canadian legislation.

Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice

The Office supervises almost 1,100 pension plans, most of which are employer-sponsored. These plans cover employees who work in organizations that fall under federal jurisdiction; for example, banks, airlines, and interprovincial and international transportation and telecommunications companies. Some plans cover as few as one person; in others, thousands of employees are involved.

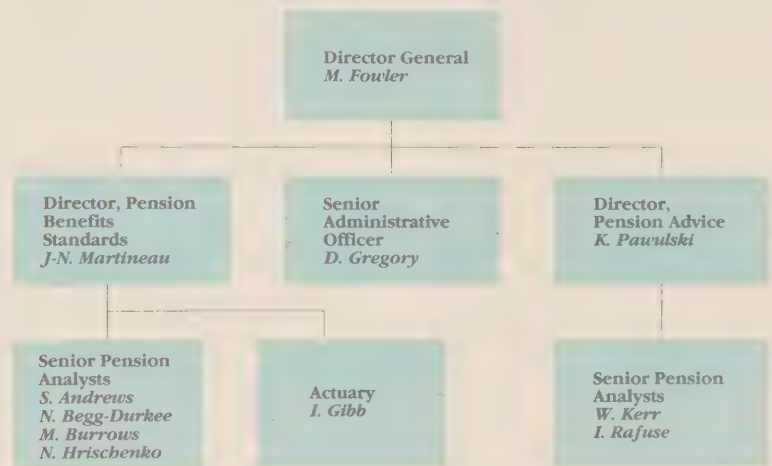
During 1989-90 the Office conducted 60 on-site examinations of pension plans; 60 are planned for 1990-91 as well.

The Office also provides advice to Revenue Canada, Taxation and to Indian and Northern Affairs Canada on employer-sponsored pension plan matters.

The Pension Benefits Division

The Pension Benefits Division has two sections, Pension Advice and Pension Benefits Standards Act. The Division is headed by a Director General, and both sections have Directors in charge. There are 36 staff members in the Division.

Pension Benefits Division

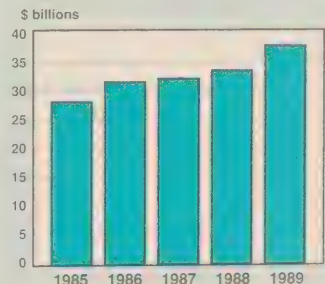


Administering the Pension Benefits Standards Act, 1985

The Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA, 1985) applies to nearly 1,100 employer-sponsored pension plans covering almost 600,000 members. The number of plans subject to the Act has grown steadily over the years. The total market value of assets of pension plans subject to the PBSA, 1985 was about \$37.9 billion at the end of 1989. That amount continues to grow as well.

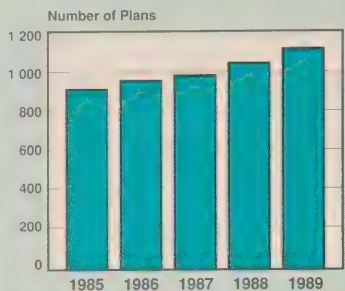
As stated earlier, enterprises that are generally subject to federal regulation include banks, airlines,

Estimated Total Market Value of Pension Plan Assets Subject to PBSA, 1985



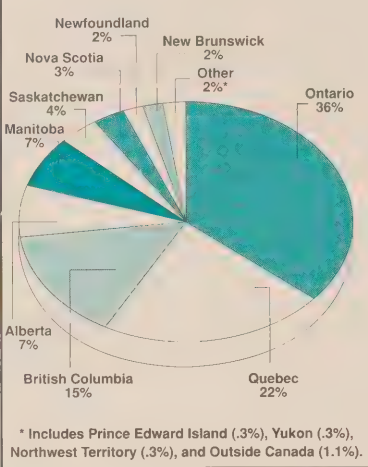


Pension Plans Subject to PBSA, 1985



interprovincial and international transportation and telecommunications companies, and certain Crown corporations. Any employment and related pension benefits of residents of Yukon and the Northwest Territories are generally subject to federal regulation also. Profiles of some of the characteristics of these pension plans are highlighted in the accompanying exhibits.

Distribution of Members in Pension Plans Subject to PBSA, 1985 by Province of Residence



By reviewing pension plan texts and amendments and communicating with the plan administrators or their representatives, the Office tries to ensure that the minimum standards of the legislation are being respected. The standards relate to areas such as funding, eligibility for plan membership, vesting of benefits and locking

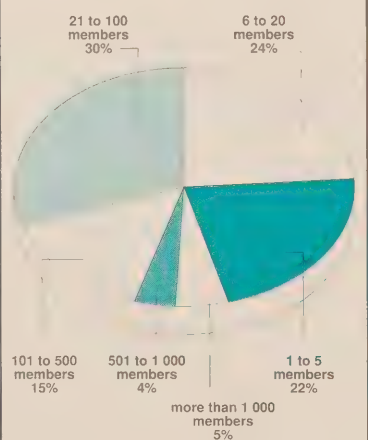
in of contributions, members' rights to opt for early retirement, investing of pension funds, and disclosure of information to plan members.

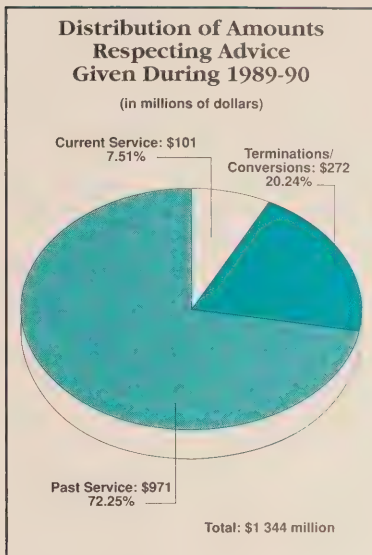
Pension analysts and actuaries analyse periodic financial reports, including those from independent actuaries and auditors. This is done to ensure that plans are adhering to the funding and solvency standards set out in the PBSA, 1985. Examination specialists conduct on-site examinations of selected PBSA pension plans.

During 1989-90, 21 employees carried out this work in the Pension Benefits Standards Act Section. We issued certificates of registration to 129 pension plans that fully met the requirements of the Act for the first time. These included 15 plans that were registered under the former Pension Benefits Standards Act. One hundred and fourteen new plans were filed for registration with the Office; 54 plans terminated, primarily because plan sponsors discontinued operations.

The cost of supervising and administering the PBSA, 1985 for 1989-90 amounted to \$2.4 million. Of that, \$672,000 was recovered through fees levied on plan sponsors. In 1990-91 the Office expects to recover about \$900,000 with a view to achieving full cost recovery in 1991-92.

Distribution of Pension Plans Subject to PBSA, 1985 by Size of Membership





Providing Pension Advice

The Pension Advice Section provides advice to Revenue Canada Taxation and to Indian and Northern Affairs Canada on matters relating to private employer-sponsored pension plans. Certain contributions made by employers to pension plans established for their employees may be deducted from the employer's

income on the condition that the amounts are certified by an actuary and are approved by the Minister of National Revenue on the advice of the Superintendent of Financial Institutions. The Section has 11 staff members who provide this advice.

During 1989-90 the Pension Advice Section received 1,021 requests from Revenue Canada Taxation. The dollar value of employer contributions on which advice was provided totalled \$1,344 million. Section staff meet regularly with Revenue Canada officers to discuss general matters regarding the advice program and to consult on system issues that affect pension plans and their regulatory environments.

Since mid-1988 we have worked with Indian and Northern Affairs Canada and with Revenue Canada to improve the co-ordination of reviews of private pension plans sponsored by Indian Bands and funded by Indian and Northern Affairs as part of its Indian Pension Plan Funding program.

Our procedures are designed to ensure that these pension plans comply with all applicable legislation and other government requirements before they begin to receive program funding. During 1989-90 we completed reviews of 127 different Indian Pension Plan Funding program plans and approved 25 of them for funding.

Audit Advisory Committee

The first meeting of the newly formed audit advisory committee for pension plans was held in Toronto in October 1989. A second meeting took place in April 1990. The committee is a broadly based group of experienced private sector pension plan auditors, the Superintendent, and senior managers from our Office. We are benefiting from the auditors' advice on how we can improve our supervisory program for pension plans. The committee offers the opportunity to improve communications between our Office and pension plan auditors and to discuss with auditors their statutory responsibility under the PBSA, 1985.



The Office's Actuarial Services

The Office's Actuarial Services are provided by two divisions, the Canada Pension Plan Division and the Government Services Division, each reporting to the Chief Actuary.

One major responsibility of Actuarial Services is to conduct periodic actuarial valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The other main activity is to make projections to determine costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and Old Age Security.

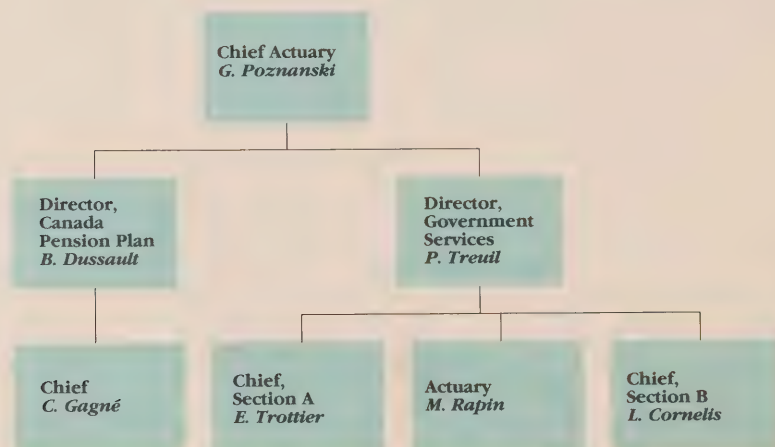
The Canada Pension Plan Act and the Public Pensions Reporting Act require that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these actuarial valuations have to be completed within 18 months of the valuation date.

Canada Pension Plan Division

The Director and three staff members in the Canada Pension Plan Division are responsible for the periodic statutory valuations of the Canada Pension Plan and of the Old Age Security benefits. These two programs are administered by the Department of National Health and Welfare.

In addition to the periodic valuations, the Division prepares cost estimates in connection with various proposals for amending these social security programs. For example, during this past year, the Division produced several cost estimates in connection with proposals for major changes in the Canada Pension Plan Survivor Benefits.

Actuarial Services



Government Services Division

The Government Services Division, comprising a Director, two Chiefs, an Actuary and 10 other staff members, is responsible for the periodic statutory actuarial valuations of pensions and insurance programs established by the government for its employees. The main programs valued by the Division include the Public Service Superannuation, the Canadian Forces Superannuation, the RCMP Superannuation, pensions for Members of Parliament and pensions for federally appointed Judges. In addition to the periodic valuations, the Division provides the government with cost estimates related to various proposals for amendments to plans.

The Government Services Division has traditionally valued programs established by the government for special groups of people other than employees of government. These programs include pensions for the victims of the Halifax disaster in 1917 and the voluntary life insurance programs for veterans who served in the First and Second World Wars.

In addition to these specific responsibilities, the Government Services Division provides actuarial advice to the government in a number of areas requiring actuarial expertise.

Recent Reports

During this reporting period, Actuarial Services completed the 11th Statutory Actuarial Report as at 31 December 1988 on the Canada Pension Plan and the 1st Statutory Report on the Old Age Security pensions, also at 31 December 1988. The Canada Pension Plan report was tabled on 21 January 1990; the report on Old Age Security Pensions will be tabled during 1990-91.

The actuarial report as at 31 December 1987 on the Canadian Forces Superannuation, which was completed in June 1989, was tabled in the House of Commons on 1 November 1989. Actuarial Services also completed actuarial valuations as

at 31 December 1988 of pensions for Members of Parliament and for federally appointed judges. Tabling is expected soon. In addition, we completed a number of actuarial valuations of other minor pension and insurance programs during the 1989-90 year.



Deposit-Taking Institutions Sector

The Deposit-Taking Institutions Sector is headed by Donald M. Macpherson, Deputy Superintendent. With staff in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, the Sector is responsible for supervising federally incorporated banks, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. Its work is concentrated on monitoring the solvency of these institutions and on determining their compliance with federal legislation and regulations. In a similar manner, the Sector carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

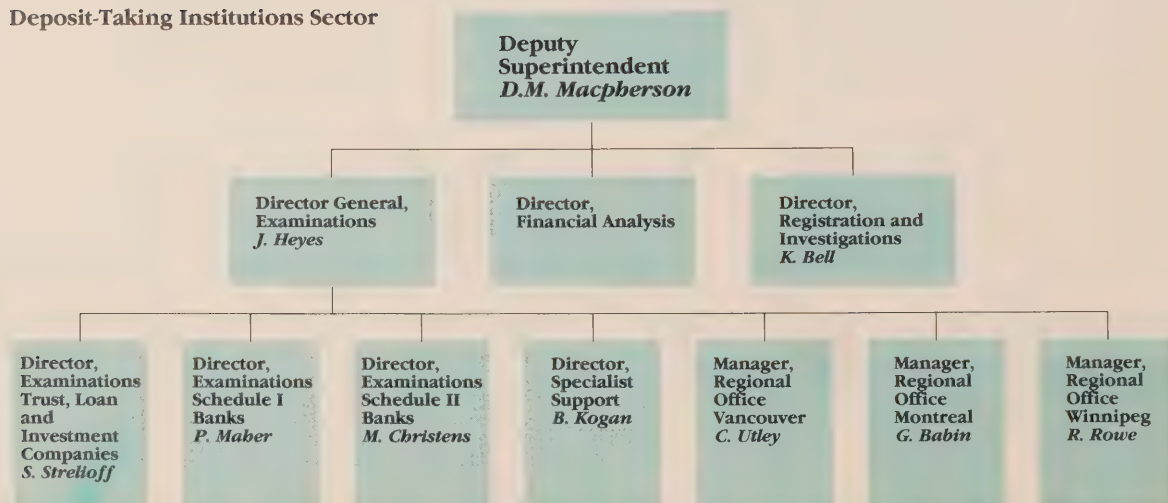
Since its inception, the Office has continued to strengthen the Deposit-Taking Institutions Sector outside Ottawa. In 1988 there were 35 staff members in Ottawa and 38 in the regional offices. At the end of July 1990, Deposit-Taking Institutions

Sector had 19 staff members in Ottawa and 67 in the regions — 12 in Montreal, 5 in Winnipeg, 8 in Vancouver and 42 in Toronto. Regional offices, reporting through the Director General, Examinations, in Toronto, conduct the examination of insurance companies and pension plans in addition to deposit-taking institutions.

The Sector's Toronto contingent is organized into three Divisions. One supervises Schedule I banks, another is responsible for Schedule II banks, and the third supervises trust, loan, and investment companies and co-operative credit associations. The Director of Specialist Support in Toronto is responsible for co-ordinating system-wide activities and developing examination practices in specialized areas such as information systems and treasury operations.

With the increased number of staff and the organization of the Sector in regional offices, our examiners are close to the headquarters of the institutions that we supervise, wherever they are in the country.

Deposit-Taking Institutions Sector



Registrations and Investigations

In Ottawa, the Registrations and Investigations Division, with a staff of 11, is responsible for dealing with the corporate governance aspects of administering the Acts and regulations. These activities include processing requests for incorporation or amalgamation of companies and making recommendations regarding the licensing of institutions. The Division's central activity is overseeing institutions that require close supervision. The Division also investigates contraventions of legislation and applies supervisory investigative practices. For example, the Division has developed procedures for the industry in respect to detecting and deterring money laundering. In all these activities, the Registrations and Investigations Division maintains contact with other law enforcement agencies.

Financial Analysis

Also in Ottawa, the eight employees in the Financial Analysis Division provide support to the examination process by analysing data reported by supervised companies and identifying trends in key indicators of institutions' performance. For example, these analyses focus on the profitability of the industry, trends in non-performing assets, provisions for losses, levels and composition of capital and activities in derivative financial products. The role of this Division, through analysis, is to provide examiners and the Office with early warning of potential problem areas.

Examinations

Applying the principles, policies and criteria established in the Examination Framework, examiners in the Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver offices carry out the planning, on-site, reporting and monitoring phases of the examination program. In the planning phase, through analysis of financial and other information, the major areas of risk exposure in each institution are identified. This serves to focus the on-site work. In all institutions, the critical risk is the loss of asset quality. In examining

that risk in deposit-taking institutions, the Office engages the services of credit consultants who are senior credit officers retired from major financial institutions. These individuals bring long experience and sound knowledge to bear on this vital area.

Examinations culminate in a review of the findings with the most senior company officers. At these meetings, matters that require corrective action are identified and discussed. The findings are confirmed in a written report and, where appropriate, are reviewed with the Board of Directors or the Audit Committee.

Examinations, Deposit-Taking Institutions





Supervising Deposit-Taking Institutions

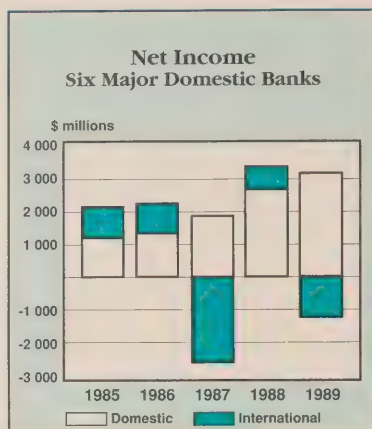
At the close of the 1989 fiscal year, the banking industry in Canada comprised 10 domestic chartered banks (2 banks, BC Bancorp and Continental Bank of Canada, are in voluntary liquidation), and 57 subsidiaries of foreign banks. All these institutions are supervised and regulated by the Office through the Deposit-Taking Institutions Sector. In addition, banks operate 56 representative offices in Canada. These offices are not permitted to carry on banking activity but are designed to promote the services of the foreign banks they represent.

There are 30 trust companies, 30 loan companies, 17 investment companies, and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. We conduct examinations and reviews in each institution and, as with banks, there is ongoing monitoring.

Schedule I Banks

The eight staff members in the Schedule I Banks group in Toronto are responsible for examining and monitoring domestic chartered banks. For the 1988-89 year, the Schedule I banks were assessed \$5.4 million in costs.

For the year ended 31 October 1989, average total assets of the six major domestic banks amounted to \$462.0 billion, \$26.5 billion (6.1 per cent) higher than in 1988. For 1989 the six major domestic banks recorded an aggregate net income of \$1.9 billion and a return on average assets (ROA) of 0.41 per cent. This represented a decrease of 39 per cent in net income over 1988 results.



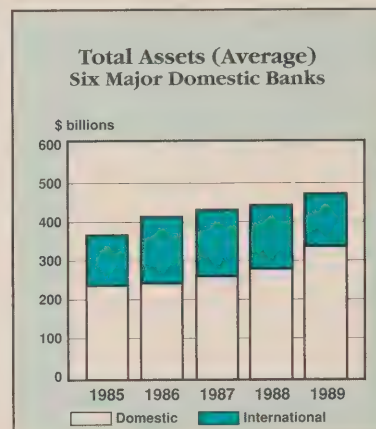
Domestic operations of the six major domestic banks generated net income of \$3.0 billion, up \$295 million or 11 per cent from fiscal 1988. Domestic ROA was 0.93 per cent, down marginally from the 0.95 per cent achieved in 1988.

International operations of the six major domestic banks registered an after-tax loss of \$1.1 billion compared with a profit of \$1.3 billion last year. This reduction was primarily a result of \$4.1 billion being added to less developed country loan loss provisions (\$1.7 billion in 1988) and of lower interest payments from major Latin American debtor nations.

Total provisions for loan losses by domestic banks in 1989 were \$5.1 billion, more than double the 1988 provision. Provisions taken by the foreign bank subsidiaries brought total 1989 provisions to \$5.3 billion. All banks have continued to take prudent provisions in 1990, recording a total of \$973 million in the first six months of the financial year.

Domestically, average assets of the six major domestic banks grew 14.4 per cent to reach \$330.1 billion. This

increase resulted from two factors. First, acceptances increased 22 per cent, reflecting corporate borrowers' preference for bank financing relative to the equity and bond markets. Second, mortgages continued to show strong growth at 18 per cent, although down from the 22 per cent growth recorded during 1988.

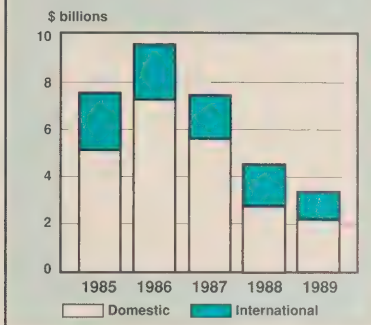


Average international assets of the six major domestic banks fell to \$131.5 billion, a decrease of 10.5 per cent over levels recorded in 1988.

There were other significant developments during 1989:

- Loan quality, excluding less developed country (LDC) debt, showed continued improvement. Non-performing loans net of loss provisions declined to \$3.6 billion or 1.05 per cent of loans at the end of fiscal year 1989.

**Non-Performing Loans (net of provisions)
Six Major Domestic Banks**



- Banks substantially increased LDC loss provisions during the fourth quarter in order to reflect current secondary market values. This resulted in an increase to the LDC provisioning ratio (that is, LDC loss provisions expressed as a percentage of total LDC claims) from 43 per cent to 66.5 per cent at 31 October 1989.

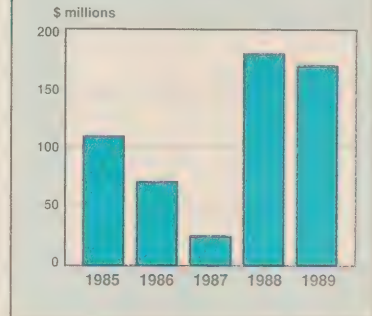
- In August 1988, the Office announced the implementation of capital measurement and capital adequacy standards for Canadian banks, as established by the Bank for International Settlements (BIS). Implementation of these standards became effective at the beginning of the 1989 fiscal year. Canadian banks will meet the minimum interim capital requirements (total capital expressed as a percentage of risk-weighted assets) of 7.25 per cent at fiscal year-end 1990. They are now working toward meeting the 8 per cent capital level required by year-end 1992. Monitoring of individual banks' capital levels is conducted on a fiscal quarter-end basis. In each quarter during 1989, the composite of the six major domestic banks' total capital level improved. At 31 October 1989, the capital level reached 7.41 per cent, compared to 6.96 per cent a year ago.

Schedule II Banks

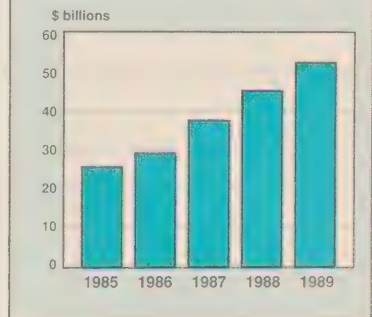
Schedule II bank supervision is carried out by 10 staff members working out of our Toronto office. As with Schedule I bank examinations, cost are recovered from the Schedule II banks for the work we conduct. For the 1989-90 fiscal year, the foreign bank subsidiaries were assessed \$1.6 million in costs.

Based on the aggregate results of 57 foreign bank subsidiaries, average total assets reached \$51.2 billion at 31 October 1989, up 12.2 per cent from the previous year-end. Net income was \$172 million, compared with \$179 million in 1988. Return on Assets (ROA) was 0.34 per cent in 1989 (0.39 per cent in 1988).

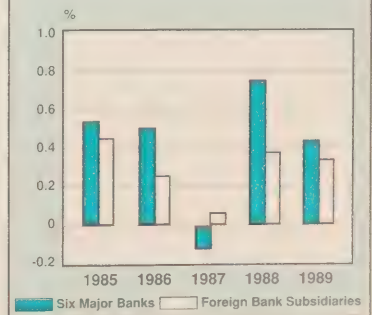
**Net Income
Foreign Bank Subsidiaries**



**Total Assets (Average)
Foreign Bank Subsidiaries**



**Return on Assets
Canadian Banks**





Trust and Loan Companies

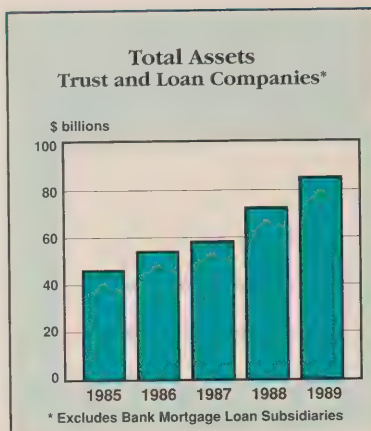
The Trust and Loan Division, with 14 staff members in Toronto and more staff in other regional offices, conducts examinations and reviews in each trust and loan company and, as with banks, there is ongoing monitoring. Costs are recovered from the industry; during the last fiscal year, \$4.5 million in costs was assessed against the institutions.

In addition, \$0.6 million was recovered from the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) for work performed by the Office in an agency capacity in respect of certain provincially chartered members of CDIC. On a cost-recovery basis, the Office carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial arrangements or as an agent of CDIC. There are some 44 institutions that come under Office examination by virtue of these relationships.

Of the 68 federally supervised trust and loan companies operating in Canada at the end of 1989, eight trust and four loan companies were not taking deposits. Twelve loan companies are wholly-owned subsidiaries of chartered banks.

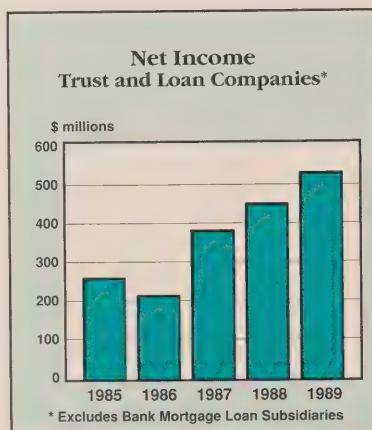
Aggregate net profits of the 37 federally supervised trust companies decreased to \$290 million from \$336 million in 1988. The decrease in net profits of these companies was primarily attributable to a large one-time gain recorded by one company in 1988 that was not repeated in 1989. Aggregate net profits of the 19 federally supervised loan companies (excluding bank mortgage loan subsidiaries) increased from \$113 million in 1988 to \$235 million in 1989.

There were other developments that were important in 1989:



- Reflecting the intense competition in the industry, net interest rate spreads of the federally supervised trust companies declined by 11 basis points during 1989, from 1.89 per cent to 1.78 per cent.

- Estates, trusts and agencies' fees reported by the federally supervised trust companies increased from \$578 million in 1988 to \$605 million in 1989.



- The trust and loan industry continued to consolidate in 1989. The Central and Guaranty Trust Corp., formerly incorporated in the Province of Ontario, amalgamated with Central Guaranty Trust Company. Vanguard Trust of Canada Limited, also formerly incorporated in Ontario, amalgamated with Prenor Trust Company of Canada. Montreal Trustco Mortgage Corporation was wound up; its assets were transferred to Montreal Trustco Inc.

- At the end of 1989, four groups of related trust and loan companies (four trusts and three loan companies) accounted for approximately 72 per cent of the total assets of federally supervised trust and loan companies, excluding bank loan subsidiaries.

Co-operative Credit Associations

The Trust and Loan Division in Toronto and other regional offices also supervises co-operative credit associations. In 1989-90, the industry was assessed \$0.4 million for this work.

At the end of December 1989, there were seven co-operative credit associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. These were the federally incorporated Canadian Co-operative Credit Society Limited (CCCS) and six of the eight provincial credit union centrals that are members of CCCS.

The examinations of the co-operative credit associations are carried out under the terms of the Co-operative Credit Associations Act and are similar in scope and nature to those of other deposit-taking institutions.

Investment Companies

Investment companies, also supervised under the direction of the Trust and Loan Companies Division and regional offices, raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, and shares, or invest in real property for income or resale.

These companies are incorporated under the Canada Business Corporations Act, but, in addition, they may seek, or be required, to be registered under the Investment Companies Act.

There were 17 investment companies registered under that Act at the end of March 1990; there were 18 in 1989.

Total assets of the investment companies registered at 31 March 1990 were \$28.4 billion. At the same time in 1989, the assets of registered investment companies amounted to \$25.5 billion.

In respect of investment companies, the Office deals with the registrations under the Investment Companies Act and carries out examinations of the registered companies. The examinations are similar to those conducted in other institutions. In 1989-90 the industry was assessed \$0.1 million for this work.

Updates

Money Laundering

Misuse of the financial services industry by money launderers continues to be a serious threat. In April 1990, as one of a number of organizations addressing this concern, the Office prepared and distributed a document entitled *Best Practices for Deterring and Detecting Money Laundering*. The document summarizes the characteristics of transactions that are symptomatic of money laundering activities and the practices that can be followed to detect and prevent those transactions. The paper was the result of consultation with many financial institutions in Canada and a review of practices and findings abroad.

Beginning 1 January 1990, the Office has included an examination of money laundering detection procedures as part of each of its yearly examinations of financial institutions. The work entails a compliance check of all institutions examined to ascertain whether adequate procedures to detect and deter money laundering are in place and are being adhered to.

In July 1989, the heads of government of the G-7 countries and the president of the European Communities agreed in Paris to convene a Financial Action Task Force to evaluate the results of measures already taken to combat money laundering and to consider additional preventative measures. The Report of the Task Force on Money Laundering was released by the Honourable Gilles Loiselle, Minister of State (Finance) in April 1990.

As a member of the Task Force, Canada strongly supports its recommendations. Indeed, prior to the release of the Report, the Minister had established an Advisory Committee on Money Laundering as an indication of the government's seriousness in attacking the problem.

The Committee is chaired by the Minister and is composed of senior government officials, including a representative from the Office, and senior officials from Canada's financial institutions and associations. The Committee reviews mechanisms in place to prevent money laundering identifies areas where enhancements could be instituted, increases awareness within the financial community of money laundering and actions that can be taken to deal with it, and acts as a consultative link between the financial services industry and government.

The Minister has announced that legislation on record keeping was forthcoming. The purpose of this legislation would be to ensure that adequate records are maintained to assist the law enforcement authorities in money laundering investigations.

Communications with Auditors

In recent years, the Office has been active in strengthening the role of auditors of financial institutions. An Advisory Committee on Auditors of Financial Institutions and Trust Companies was established and has been busy exchanging information and examination findings with auditors. This work has been formalized. The process has continued during the reporting period, enhancing the level of communication with auditors and thereby contributing to implementation of the recommendations of the Commission of the CICA that enquired into the public's expectations of audits.



Regulatory Policy Sector

The Office's Regulatory Policy Sector contributes to developing and maintaining the legislative and policy framework for supervising federally regulated financial institutions and works to ensure a cohesive and consistent application of that framework across all institutions. There are seven divisions in the Sector which is headed by Deputy Superintendent, Suzanne Labarge. The Sector has 50 staff members.

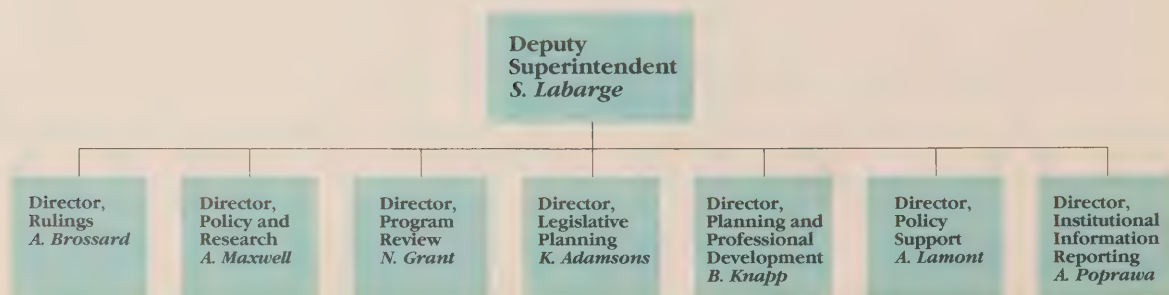
Policy and Research

The Policy and Research Division develops technical regulatory policy proposals and guidelines for banks, trust and loan companies, insurance companies and other financial institutions. It also develops certain accounting standards for banks. The Division has three principal groups — Supervisory Policy (Deposit-Taking), Supervisory Policy (Insurance and Pensions), and Accounting Policy. The Division's work involves identifying, analysing and resolving issues that arise both in the individual business sectors and across industries. And it entails close co-ordination with and participation on standard-setting and supervisory committees.

During 1989-90 three staff members in the Supervisory Policy (Deposit-Taking) group continued their work in establishing guidelines of a prudential nature. This included clarifying and interpreting capital adequacy rules for Canadian banks, developing proposals for the domestic convergence of capital and lending rules for all deposit-taking institutions, issuing guidelines for the treatment of guarantees of foreign bank subsidiaries' assets by foreign bank parents, and drafting rules setting out the capital requirements for banks engaged in the securitization and sale of assets such as mortgages and receivables. Members of this group represented the Office on Bank for International Settlements committees dealing with interest rate risk, exchange rate risk, liquidity, and implementation issues related to the capital convergence agreement for banks.

The two members of staff in the Supervisory Policy (Insurance and Pensions) group worked closely with the Insurance and Pensions Sector in researching and developing the minimum continuing capital surplus requirements (MCCSR) for Canadian life insurance companies. The group also developed proposals to govern the rights of participating policyholders and identified and worked on a number of policy issues related to revisions in insurance legislation. The Asset Analysis group, has five staff members and reports to the Manager, Supervisory Policy

Regulatory Policy Sector



(Insurance and Pensions). The group ensures that the investments and loans of federally regulated trust and loan companies, insurance companies and pension plans comply with applicable laws, regulations and policies.

Accounting Policy group researches and develops policy on accounting issues that affect financial institutions. The group has four staff members. During 1989-90 the work included developing accounting guidance for debt restructuring transactions, the transfer of receivables, the treatment of fully hedged monetary items denominated in foreign currencies, and the foreign currency translation of the financial statements of self-sustaining entities operating in a highly inflationary economic environment. Members of the Accounting Policy group participated in the work of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Task Force and related study groups on liquidity and solvency, foreign currency translation, and accounting for loans and credit losses.

The Rulings Division

The Rulings Division helps to establish the Office's position on issues of precedence. For example, if a financial institution wants to enter into transactions that may not clearly be dealt with by existing conventions, the Division working with the institution concerned, develops appropriate interpretations, rulings and opinions to ensure that the contemplated transactions conform to legislation and regulation.

These interpretations, rulings and opinions are provided to the Office's operating sectors, Deposit-Taking Institutions and Insurance and Pensions, which are responsible for ensuring institutions' compliance with

them. The Rulings Division also provides ongoing advice and support to the operating sectors. The Division works closely with the Legislative Planning Division to identify areas in the legislation or regulatory framework that may require revision to deal with ongoing or frequent transactions for which precedents have been established.

The Rulings Division has 10 staff members, many of whom have legal and financial services backgrounds.

Legislative Planning Division

The Legislative Planning Division is responsible for developing and co-ordinating the Office's work in relation to legislation and regulations affecting federally regulated financial institutions. The Division's six staff provide advice to the Department of Finance concerning prudential and administrative matters that will be addressed in financial services legislation. In addition, the Division is responsible for developing regulations that would be required under proposed legislation.

Each year the Division submits regulations for inclusion in the Annual Federal Regulatory Plan. The Division is then responsible for developing and publishing the regulations required under existing financial institution legislation. During 1989-90, Pension Benefits Standards Regulations, Reinsurance Regulations pursuant to the various Insurance Acts, and Cost of Borrowing Disclosure Regulations and Form of Proxy Regulations pursuant to the Bank Act were developed and published.

Legislative Planning undertakes special projects that touch on legislative issues; for example, developing submissions to House of Commons or Senate Committees and reviewing legislative and procedural

issues that need to be addressed to facilitate information sharing among regulators in various jurisdictions.

Policy Support

The Policy Support Division, with three staff members, represents the Regulatory Policy Sector in Toronto. It assists in co-ordinating regulatory policy activity in the Toronto office by ensuring that policy issues that originate there are referred to appropriate staff in Ottawa. The Division is also the policy contact in Toronto for operating sectors and for the general public.

The Policy Support Division maintains regular contact with industry representatives and associations, such as the Canadian Bankers' Association and the Canadian Life and Health Insurance Association, and with other regulators, primarily the Ontario Securities Commission, the Toronto Stock Exchange, and the Investment Dealers Association. Division staff also participate regularly on the Office's Auditors' Advisory Committees, thus maintaining relationships with the accounting profession.

The Policy Support group assists in research projects that have policy implications. This past year it has been most actively involved in securities-related activities; this work will expand in the coming year. The group is also represented on the Bank for International Settlements' sub-committee on position risk on equities.



Institutional Information Reporting

Following a successful pilot project completed early in 1990, the Office organized four staff members into the Institutional Information Reporting Division to ensure that the information collected from supervised institutions and pension plans meets the supervisory needs of the Office and the needs of those agencies with whom we share information. The Division is responsible for determining the nature, form and timing of regulatory reporting requirements and for ensuring that the requirements do not place undue burden on supervised institutions and pension plans.

The Institutional Information Reporting Division will be consulting with information users throughout the Office and with other agencies, regulators and industry representatives to ensure that the proposed changes in regulatory reporting requirements will be reasonable and will meet the needs of the users.

It is expected that by 1992 a revised reporting system will be in place for banks and possibly for other financial institutions. The goal is to develop a common data base for use by federal agencies involved in supervising and insuring financial institutions. In addition, the Division is developing enhanced systems to monitor trends and system-wide issues.

Program Review

Two employees were assigned to work in the Program Review Division which was set up in October 1989 to assume responsibility for program evaluation, internal audit and quality assurance in the Office.

To date the Division's major activities have been related to liaison with the Office of the Auditor General of Canada and to managing a number of internal audit contract reports. The Division has developed policies on program evaluation, internal audit and quality assurance that have been approved by the Executive Committee.

Program evaluation focuses on the results or rationale of a program — is it necessary, what are its results, what impact does it have on the public, is it cost-effective? Internal audit and quality assurance are concerned with the way an activity is carried out. Internal audit measures and assesses the effectiveness of controls; quality assurance measures performance against standards.

The purpose of this work is to provide the Superintendent with an assessment of whether objectives are being met and whether management controls are working well. The reviews are also designed to identify weaknesses and suggest remedies. The activities are complementary in that the results of one review are used as groundwork for another. The frequency of various reviews depends on a number of circumstances; however, the emphasis is on high risk and material areas of importance to management. As a minimum requirement, each major system, function, program and organizational unit will be reviewed at least once every five years.

Planning and Professional Development

The Planning and Professional Development Division provides staff training and development services, co-ordinates the Office's planning process, and carries out various studies and special projects. The training and development services are designed primarily for examiners, analysts and policy officers. They include organizing and conducting events such as the Office's annual conference, technical seminars, policy briefings and industry overviews. The Division also conducts workshops on interviewing skills, presentation skills, writing and employee orientation. Planning and Professional Development, with a staff of eight, also develops policies on training and professional development for Office staff, informs staff of outside courses, conferences and seminars, and tracks attendance at external training and development activities.

The Division is also responsible for refining the strategic and business planning processes and systems used by the Office. Since the Office is a government department, its planning must support the requirements of central agencies such as the Treasury Board and the Public Service Commission. The Division has also provided support to the operational sectors in their implementation of the Office's Examination Framework.

Management Services Sector

The Management Services Sector provides common services to the Office. There are three Divisions in the Sector that report functionally to the Superintendent's Senior Corporate Adviser, Ursula Menke.

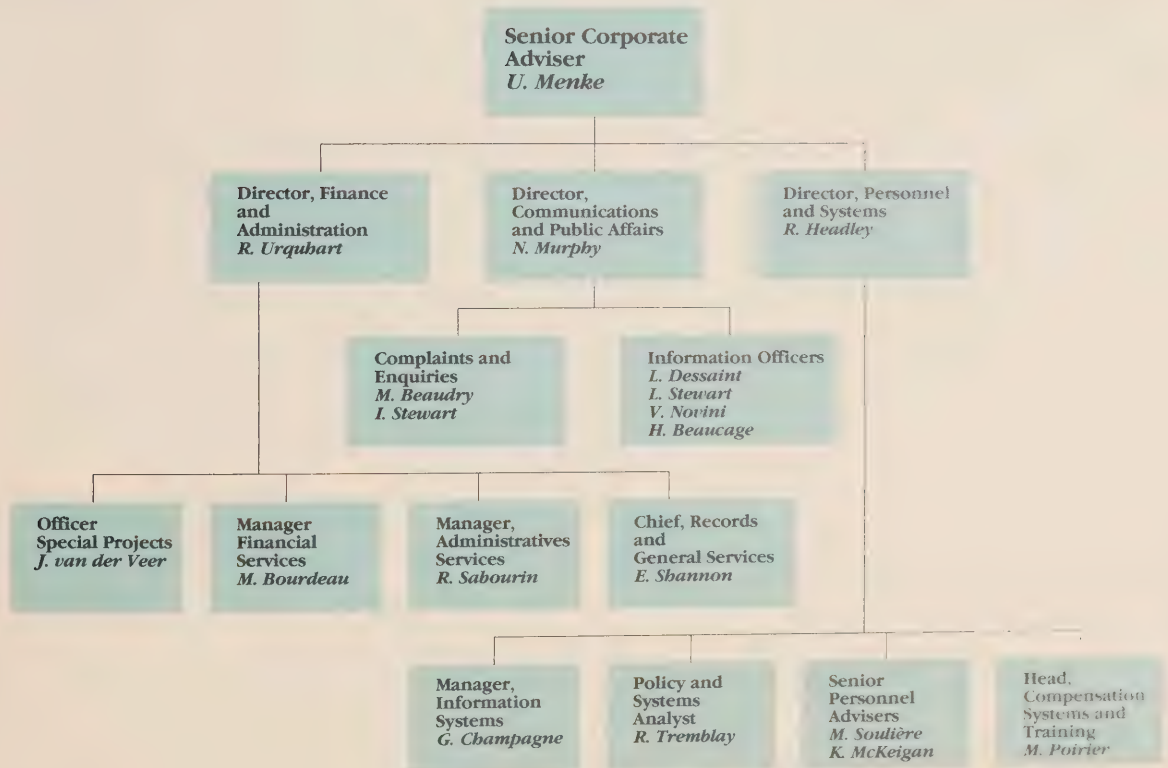
Finance and Administration

This Division, with a staff of 34, is responsible for all financial and administrative services, including records management. A major

review is being conducted in records management to determine the most efficient and effective ways of providing records services centrally and in the regions. One objective of this work is to plan for the eventual implementation of electronic records management within the Office.

With the exception of its Actuarial Services and Pension Advice functions which are provided for under appropriations, the Office works on a cost-recovery basis. Working with the appropriate operating sectors, the Finance and Administration Division is responsible for allocating regular Office expenses to the major industries and for determining the assessments that are levied against the regulated financial institutions. Detailed invoices for two major assessment exercises (interim and final) are prepared each year. About 1,300 invoices are sent out annually.

Management Services Sector





Costs incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies are also fully recovered from the industry. Expenses incurred in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations.

Finance and Administration also prepares the government-wide multi-year operational planning documents, Main Estimates submissions, and Public Accounts documents required by central agencies. In addition, the Division maintains computerized budgetary and commitment/cash control systems for all Office expenditures and distributes monthly reports to all levels of management in the Office.

The Division also provides service related to the Office's mail and distribution system, facilities management and materiel management. And a library service provides a source of reference material for all staff.

Other work of the Finance and Administration Division includes administering the provisions of the Civil Service Insurance Act and collecting premium taxes pursuant to the provisions of the Excise Tax Act, Part I.

Personnel and Systems

Personnel

The Personnel group, with 12 staff, is responsible for all matters related to such areas as staffing, classification, negotiating collective agreements with unionized staff, official languages, pay and benefits. It also develops Office policies related to the personnel function; for example, the Office's Employee Assistance Program, the Human Resource Management Framework, grievance procedures, and so on.

The Personnel group directs its efforts toward implementing the support tools and programs required in setting a human resource management framework in place. Several important areas are dealt with within this framework, including training and development, performance review and employee appraisal, human resource planning, and accountability.

The Executive Interchange Program and a greater use of secondment and transfer help to ensure that the Office has trained staff to deal effectively with our supervisory challenges.

A specially designed performance review and employee appraisal system to meet the particular demands of the Office is being implemented. This combined with a greater emphasis on training and development ensures that our staff are given assistance and guidance in achieving their maximum potential and in planning their careers.

Information Systems

The Information Systems group, with a staff of 26, supports the Office by ensuring the cost-effective use of electronic data processing technology. The group has three sections.

The System Development section develops and implements new systems applications and maintains and modifies existing systems to help the Office in carrying out its regulatory and supervisory responsibilities. The section is responsible also for providing technical advice and support in regard to these systems.

The Training and User Support section reviews, acquires and supports appropriate hardware and software for the operations and administration of the Office. The section has overall responsibility for microcomputer training and for providing and managing appropriately designed and implemented user support programs.

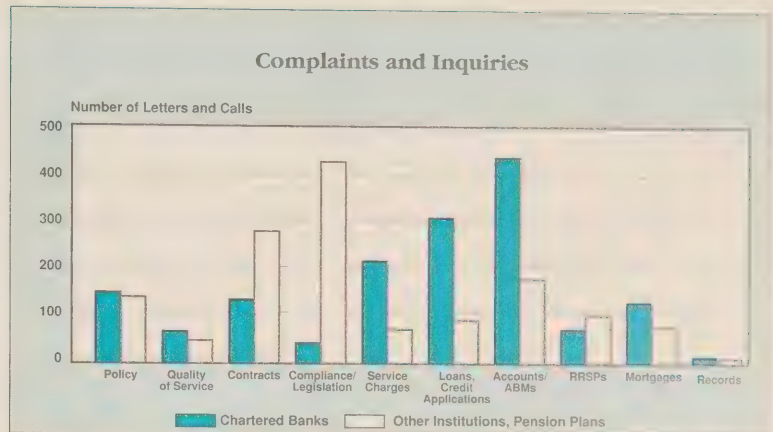
The Data Management section collects, validates and maintains the financial data and data bases required for supervisory and regulatory purposes. This section is also responsible for work under way to enable the Office to accept and make use of electronic returns from industry.

Information Systems also develops and implements information systems security policies and procedures to ensure protection of the Office's electronic and data assets.

Communications and Public Affairs

The Communications and Public Affairs Division has a staff of 10. The Division is responsible for all print-related matters, including editing, translating, designing and publishing reports and documents produced by the operating and policy sectors and preparing the annual report and other reports, bulletins and updates to industry. The Division also handles correspondence on behalf of the Minister and liaises with Ministers' offices, Members of Parliament, Standing Committees of the House and Senate, and parliamentary and members' staff. Communications and Public Affairs also produces internal communications and publications, including the Office's staff newsletter, *Action/Réaction*.

Staff in the Division work closely with the public relations departments of various industry associations and professional groups, and the Director represents the Office on several intergovernmental/private sector task forces and committees dealing with matters affecting the public. The Division is also responsible for media relations, advance briefings, scheduling interviews and providing information about matters of interest to the press and the general public.



Dealing with Enquiries and Complaints

On behalf of the Office, Communications and Public Affairs handles enquiries or complaints from the public about federally regulated financial institutions. Division officers work co-operatively with the institutions to ensure that customers are provided with useful and effective complaint-handling mechanisms that will address their concerns.

During this reporting period, we handled 2,909 telephone calls and letters from customers of financial institutions. It is important to note that, of that number, 1,510 calls were in connection with chartered banks; the other 1,399 dealt with other financial institutions — trust and loan companies, life insurance companies, property and casualty insurance companies — and with federally regulated pension plans. The accompanying exhibit indicates the nature and number of complaints and enquiries concerning all these institutions. We also responded to an additional 3,193 requests for various other kinds of information.

The Office encourages all institutions' customers to contact their institution to try to work out solutions to problems through the mechanisms that the institutions have developed. If consumers want to write letters of complaint, we encourage them to write to the most senior person in the financial institution and to send a copy of the letter to us. Where necessary, the Office contacts institutions on behalf of complainants in an attempt to bring the parties together to reach a solution to the problem.

There has been a substantial increase in the number of calls and letters received this year over last year. This is largely a result of some financial institutions, primarily banks and trust and loan companies, making



the address and phone number of the Office available to their customers through brochures and other published information. It is also partly a result of the Office becoming better known and being known to be accessible to the public.

Communications and Public Affairs makes little differentiation between a complaint and an enquiry — any call or letter that comes to the Office is dealt with in the same way and a response is given. It is true, however, that more requests for information than complaints have been received over the past year in our Office; it appears that people are taking their grievances direct to the financial institutions that can solve their problems and respond positively to criticisms.

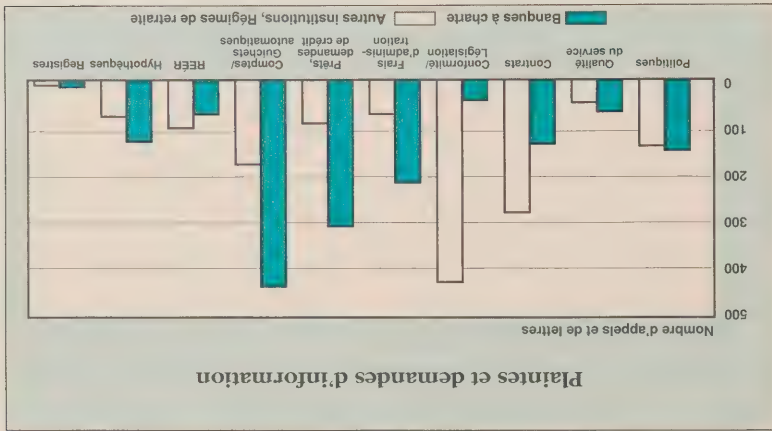
Almost all enquiries that come to Communications and Public Affairs are answered as soon as they are received, unless it is necessary to find out more information or to contact another government department or agency or a financial institution. Most complaints are also dealt with immediately; however, when an institution must be contacted, final disposition can take up to two weeks or more. On average, letters are answered within a day or two of receipt and a follow-up letter is sent once all the relevant information has been collected.

The Director of Communications and Public Affairs is also the Office's Access to Information Co-ordinator.



appels et les lettres sont traitées de la même façon et reçoivent une réponse. Il faut toutefois souligner que cette année, le Bureau a reçu plus de demandes de renseignements que de plaintes, il semble que les clients des institutions soumettent directement leurs griefs à ces dernières, qui sont en mesure de résoudre le problème et d'accueillir favorablement les critiques. Presque toutes les demandes de renseignements acheminées au Bureau sont traitées dès leur réception, à moins qu'elles ne nécessitent des recherches ou l'intervention d'un autre organisme ou d'un ministère, ou même d'une institution financière. La plupart des plaintes sont également traitées sur le champ. Cependant, lorsqu'il faut communiquer avec l'institution en cause, la préparation de la réponse finale peut prendre deux semaines ou plus. En moyenne, les lettres sont traitées dans les deux jours de leur réception et un suivi est assuré dès que tous les renseignements utiles ont été recueillis. La direction, Communications et affaires publiques, coordonne en outre les demandes d'accès à l'information adressées au Bureau.

Cette Division regroupe 10 employés. Elle fournit tous les services axés sur la production de documents, y compris l'édition, la traduction, la mise en page et la publication des rapports et des autres documents qui émanent des secures chargées des opérations et de la stratégie, en plus d'assurer la préparation du rapport annuel et d'autres rapports, bulletins et comptes rendus destinés à l'industrie. La Division traite également la correspondance du Ministère et entretient des rapports avec les bureaux des ministres, les membres du Parlement et leurs collaborateurs, les comités permanents de la Chambre et du Sénat et les employés du Parlement. La Division diffuse en outre des communiqués et des publications internes dont *Action/Reaction*, le bulletin des employés du Bureau. Le personnel de la Division collabore étroitement avec les services des relations publiques et des associations de l'industrie et des groupes professionnels, et la directrice représente le Bureau au sein de plusieurs groupes de travail et comités intergouvernementaux comprenant des représentants du secteur privé qui traitent de questions d'intérêt public. La Division s'occupe également des relations avec les médias, de l'organisation de séances d'information et des entrevues, en plus de fournir des renseignements à l'intention des médias et du grand public.



*Demandes de renseignements
et plaintes*

Demandes de renseignements et plaintes

La Division des communications et des affaires publiques traite les demandes de renseignements et les plaintes adressées au Bureau par le public au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale. Les agents collaborent avec les institutions pour que les clients disposent d'un mécanisme utile et efficace de traitement des plaintes qui permette de résoudre les problèmes soulevés. Cette année, le Bureau a reçu 2 909 appels téléphoniques et lettres des clients d'institutions financières. Il convient de souligner que de ce nombre, 1 510 appels visaient des banques à charte, alors que les 1 399 autres concernaient d'autres institutions financières (sociétés de fiducie et de prêt, compagnies d'assurance-vie et d'assurances générales) et des régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. La nature et le nombre de demandes de renseignements figurent dans le graphique ci-après. Le Bureau invite tous les clients des institutions à communiquer avec ces derniers pour tenter de résoudre les différends à l'aide des mécanismes en place. Si les clients veulent procéder par



Systèmes d'information

Personnel et systèmes

Personnel

De son côté, le groupe des systèmes d'information, qui regroupe 26 employés répartis en trois sections, assure l'exploitation rentable des systèmes de traitement électronique des données du Bureau. La Section de l'élaboration des systèmes met au point et installe les nouvelles applications et modifie les systèmes en place pour aider le Bureau à s'acquitter de ses tâches de réglementation et de surveillance. Elle fournit en outre des conseils techniques et des services de soutien à l'égard de ces systèmes. La Section de la formation et de l'appui aux utilisateurs assure l'examen, l'acquisition et le soutien du matériel et des logiciels nécessaires au fonctionnement et à l'administration du Bureau. Elle est ultimement responsable de la formation des utilisateurs de micro-ordinateurs, ainsi que de l'élaboration et de la gestion des programmes adéquat de soutien des utilisateurs. La Section de la gestion des données recueille, sanctionne et tient à jour les renseignements et les bases de données à caractère financier aux fins de surveillance et de réglementation. Elle dirige en outre les activités en cours qui aideront le Bureau à recevoir et à utiliser les relevés produits par l'industrie sur support électronique. Le groupe des systèmes d'information veille en outre à élaborer et à mettre en oeuvre les politiques et les procédures liées à la sécurité des systèmes d'information afin de protéger les systèmes assurés à nos employés l'aide et l'appui dont ils ont besoin pour exploiter leur potentiel au maximum et planifier leur carrière.

Les frais de liquidation des compagnies d'assurance dont la surveillance incombe au Bureau sont généralement recouvrés auprès de l'industrie. Les frais assumés par le Bureau pour le compte du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada lui sont remboursés par ces organismes. La Division prépare en outre les documents faisant partie du plan opérationnel pluriannuel du gouvernement, du Budget des dépenses principal et des Comptes publics que lui réclament les organismes. Elle exploite aussi des systèmes informatisés de contrôle du budget, des engagements et de l'encaisse à l'égard de toutes les dépenses du Bureau et produit des rapports mensuels destinés à tous les échelons de la direction du Bureau. La Division fournit également des services de courrier et de distribution de gestion des locaux et du matériel. Tous les employés ont également accès à la bibliothèque du Bureau. Enfin, la Division administre la Loi sur l'assurance du service civil et perçoit l'impôt sur les primes conformément aux dispositions de la partie I de la Loi sur la taxe d'accise.

employés de la Division rédigent également des politiques en matière de formation et de perfectionnement professionnel à l'intention des employés, informant ces derniers des cours, des conférences et des colloques offerts à l'exterieur et gèrent la participation à ces activités. La Division veille également à préciser les méthodes et les systèmes d'orientation et de planification des opérations du Bureau. Celui-ci constituant un organisme gouvernemental, ses activités de planification doivent répondre aux besoins des organismes centraux comme le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique. La Division a également aidé les secteurs chargés des opérations à appliquer le Cadre d'inspection adopté par le Bureau.

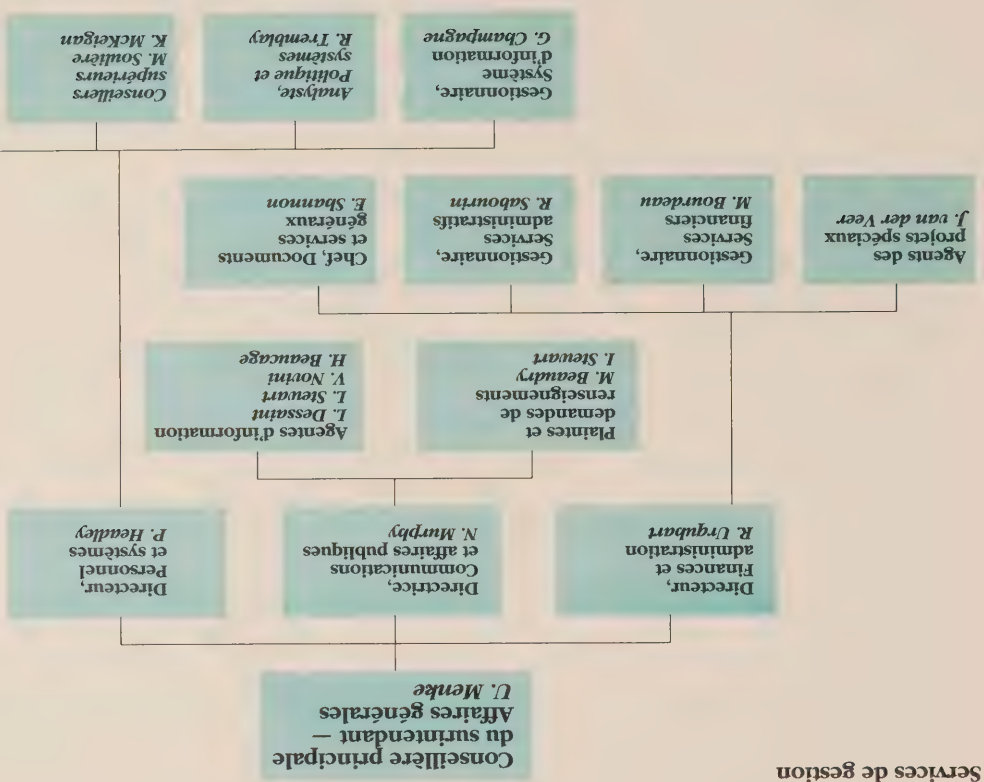
Secteur des services de gestion

Le Secteur des services de gestion fournit des services communs au Bureau. Les trois divisions qui le composent relèvent de la conseillère principale du surintendant - Affaires générales, Mme Ursula Menke.

Finances et administration

Cette Division, qui regroupe 34 employés, assure tous les services financiers et administratifs, y compris la gestion des dossiers. Cette dernière activité fait d'ailleurs l'objet d'une revue détaillée pour déterminer les façons les plus efficaces et les plus efficaces de gérer les dossiers de gestion. Cette Division, qui regroupe 34 employés, assure tous les services financiers et administratifs, y compris la gestion des dossiers. Cette dernière activité fait d'ailleurs l'objet d'une revue détaillée pour déterminer les façons les plus efficaces et les plus efficaces de gérer les dossiers de gestion.

Services de gestion



mobilières de l'Ontario, la Bourse de Toronto et l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières. En outre, les employés participent régulièrement aux séances des comités consultatifs des vérificateurs du Bureau, ce qui permet de maintenir les liens avec les comptables professionnels. La Division soutient les projets de recherche ayant des conséquences significatives. À un moment, elle a participé très activement aux travaux concernant les valeurs mobilières et sera encore plus active dans ce domaine au cours de la prochaine année. La Division siège également au sous-comité de la Banque des règlements interbancaires chargé d'étudier le risque de placement inhérent aux participations.

Renseignements sur les institutions

La Division consultera les utilisateurs des renseignements à l'échelle du Bureau, ainsi que d'autres organismes de réglementation et des représentants de l'industrie pour que les exigences de déclaration réglementaire soient raisonnables et conformes aux besoins des utilisateurs. Un nouveau régime de déclaration d'autres institutions financières, devrait entrer en vigueur en 1992. Il s'agit de constituer une base de données commune à l'intention des organismes fédéraux de réglementation et de surveillance des institutions financières. La Division élaborera en outre des systèmes améliorés afin de surveiller les tendances et les dossiers touchant l'ensemble de l'industrie.

Revue des programmes

Deux employés ont été affectés à la Division de la revue des programmes, mise sur pied en octobre 1989 pour répondre des activités du Bureau en matière d'évaluation des programmes, de vérification interne et d'assurance de la qualité. Jusqu'ici, la Division s'est concentrée sur les liens avec le Bureau du vérificateur général et sur la gestion de certains rapports de vérification interne confiés à des sous-traitants. Elle a aussi rédigé des politiques sur l'évaluation des programmes. La vérification interne et l'assurance de la qualité que le Comité exécutif a approuvées. L'évaluation des programmes est axée sur leurs résultats ou leur bien-fondé : le programme est-il nécessaire, quel impact a-t-il sur le public et est-il rentable? La vérification interne porte sur le déroulement d'une activité. Elle permet de mesurer et d'évaluer l'efficacité des contrôles. Enfin, l'assurance de la qualité compare le rendement aux normes établies.

Planification et perfectionnement professionnel

Ces activités permettent au surintendant de contrôler l'atteinte des objectifs et l'efficacité des contrôles de gestion. Les examens ont aussi pour but de mettre les lacunes en évidence et de proposer des correctifs. Les activités sont complémentaires en ce que les résultats d'un examen servent de point de départ à un autre. La fréquence des examens dépend de certaines circonstances, mais surtout des éléments constituant des risques élevés et auxquels la direction accorde beaucoup d'importance. Chaque système, fonction, programme et unité organisationnelle clé fera l'objet d'un examen au moins tous les cinq ans.

Cette Division assure la formation et coordonne les travaux de planification du Bureau et exécute des études et des analyses et aux agents chargés des politiques. Ils comprennent l'organisation et la tenue d'activités comme la conférence annuelle du Bureau, des colloques techniques, des séminaires, des colloques techniques, des ateliers sur la conduite d'une entrevue, la présentation d'un exposé, la rédaction de documents et l'orientation professionnelle. Les huit

Vu le succès qu'a connu un projet pilote terminé au début de 1990, le Bureau a regroupé quatre employés pour créer la Division des renseignements sur les institutions. Celle-ci veille à ce que les renseignements recueillis auprès des institutions et des régimes de retraite répondent aux besoins du Bureau en la matière et à ceux des organismes de réglementation auxquels il les transmet. La Division est chargée de préciser la nature, la présentation et la fréquence des déclarations réglementaires et d'éviter que les exigences n'imposent un fardeau indu aux institutions et aux régimes de retraite en question.

Règlement sur la réassurance découplant des diverses lois en matière d'assurance, de même que le Règlement sur la divulguation des frais d'emprunt et le Règlement sur le formulaire de procuration prévus par la Loi sur les banques ont été rédigés et publiés.

La Division entreprend des projets spéciaux en matière de législation. À titre d'exemple, citons la préparation de présentations destinées aux comités de la Chambre ou du Sénat et l'examen des questions liées à la législation et à la procédure pour faciliter la mise en commun des renseignements entre les diverses instances.

Soutien stratégique

La Division du soutien stratégique, qui compte trois employés, représente le Secteur de la politique de réglementation au bureau de Toronto. Elle aide à coordonner les activités de ce bureau touchant la politique de réglementation en communiquant avec les responsables du bureau d'Ottawa. Elle sert également d'interlocuteur auprès des secteurs chargés des opérations et du grand public.

La Division communique périodiquement avec des représentants et des associations de l'industrie, dont l'Association des banquiers canadiens, l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et d'autres organismes de réglementation, y compris la Commission des valeurs

concernée, élabore des interprétations, des décisions et des avis pour assurer la conformité des opérations envisagées aux lois et règlements.

Ces interprétations, décisions et avis sont communiqués aux secteurs chargés des opérations (institutions de dépôts et Assurance et pensions), qui veillent à ce que les institutions s'y conforment. La Division fournit également des conseils et une aide à ces mêmes secteurs. Elle collabore étroitement avec la Division de la planification de la législation pour préciser les révisions qu'il conviendrait d'apporter à la législation et à la réglementation pour tenir compte des opérations permanentes ou fréquentes ayant constitué des précédents.

La Division de l'interprétation compte 10 employés; bon nombre d'entre eux ont une expérience du secteur juridique et de celui des services financiers.

Planification de la législation

Cette Division élabore et coordonne les travaux du Bureau en regard de la législation et de la réglementation visant les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale. Les six employés fournissent des conseils au ministère des Finances sur les questions administratives et de prudence qui seront traitées dans la législation sur les services financiers. Ils formulent en outre les règlements qui découleront des projets de loi.

Chaque année, la Division soumet des règlements aux fins d'inclusion dans les Projets de réglementation fédérale. Elle assure l'élaboration et la publication des règlements nécessaires sous le régime des lois régissant les institutions financières. En 1989-1990, le Règlement sur les normes de prestation de pension, le

questions stratégiques liées à la réforme de la législation en matière d'assurance. Les cinq membres du Groupe d'analyse de l'actif, qui relèvent du gestionnaire, Politique de surveillance (assurance et pensions), veillent à ce que les placements et les prêts des sociétés de fiducie et de prêt, des compagnies d'assurance et des régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale soient conformes aux lois, règlements et politiques pertinents.

Les quatre employés du Groupe des conventions comptables sont chargés de documenter et d'élaborer des politiques comptables à l'intention des institutions financières. Au cours de l'année écoulée, ils ont élaboré des principes comptables pour les opérations de restructuration de la dette, le transfert des créances, le traitement des effets monétaires entièrement garantis libellés en devises étrangères et la conversion en devises étrangères des états financiers des entités autonomes évoluant dans une économie hautement inflationniste. Ils ont aussi participé aux activités du Groupe de travail de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et de comités d'étude connexes dans les domaines des liquidités, de la solvabilité, de la conversion de devises et de la comparabilisation des prêts et des créances irrécouvrables.

Interprétation

La Division de l'interprétation aide à préciser la position du Bureau lorsque survient un précédent. Par exemple, si une institution financière souhaite exercer des opérations qui ne sont pas expressément visées par les conventions existantes, la Division, de concert avec l'institution

Secteur de la réglementation

Le Secteur de la politique de réglementation élabore et gère le cadre législatif et stratégique permettant de surveiller les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et en assure l'application uniforme et cohérente à toutes ces institutions. Le secteur, qui regroupe 50 employés, compte sept divisions et relève d'un surintendant adjoint, Mme Suzanne Labarge.

Politique et recherche

Cette Division élabore des projets de lignes directrices et des exposés techniques à l'intention des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des compagnies d'assurance et des autres institutions financières. En outre, elle élabore certaines normes comptables pour les banques. La Division englobe trois grands groupes : Politique de surveillance (institutions de dépôts), Politique de surveillance (assurance et pensions) et (Conventions comptables. Il incombe à la Division de définir, d'analyser et de résoudre les questions touchant un ou plusieurs secteurs, ce qui requiert une étroite collaboration

avec les comités de normalisation et de surveillance. En 1989-1990, trois employés du groupe de la Politique de surveillance (institutions de dépôts) ont poursuivi l'élaboration de lignes directrices axées sur la prudence. À cette fin, ils ont précisé et interprété les règles sur la suffisance des fonds propres des banques, élaboré des propositions sur la convergence nationale des règles sur les fonds propres et les prêts pour toutes les institutions de dépôts, émis des lignes directrices sur le traitement des garanties visant les éléments d'actif des filiales de banques étrangères et rédigé une ébauche des règles sur les fonds propres des banques aux fins de la titrisation et la vente d'éléments d'actif comme les titres de taux d'intérêt et de change, les liquidités et l'application aux comités de la Banque des règlements internationaux chargés d'étudier les risques de taux d'intérêt et de change, les banques de l'entente sur la convergence des fonds propres. Les deux employés du groupe Politique de surveillance (assurance et pensions) ont aidé leurs collègues du Secteur de l'assurance et des pensions à élaborer les règles sur le montant minimal permanent requis pour le capital et l'exécution des compagnies canadiennes d'assurance-vie. Ils ont aussi proposé des normes visant les droits des assurés participants, en plus d'identifier et de faire avancer diverses

Secteur de la politique de réglementation

Surintendant adjoint

Directeur,
Planification
de la
législation
K. Adamson

Directeur,
Planification
et
perfectionnement
professionnel
B. Kimp

Directeur,
Soutien
stratégique
A. Lamont

Directeur,
Déclarations
des
institutions
A. Poprawa

Directeur,
Interprétation
A. Brossard

Directeur,
Politique et
recherche
A. Maxwell

Directeur,
Revue des
programmes
N. Grant

Mises à jour

Blanchiment de fonds

L'utilisation frauduleuse de l'industrie des services financiers demeure une menace sérieuse. En avril 1990, le Bureau a publié, en qualité d'organisme parmi d'autres confrontés à ce problème, un document intitulé *Mécanismes efficaces de repérage et d'élimination des opérations de blanchiment de fonds*, qui résume les caractéristiques des opérations de blanchiment de fonds typiques et les mesures à prendre pour les détecter et y faire obstacle. Ce document est le résultat de la consultation de nombreuses institutions financières canadiennes et d'un examen des pratiques et des constatations à l'étranger.

Depuis le 1^{er} janvier 1990, le Bureau examine les méthodes de détection des opérations de blanchiment de fonds dans le cadre de l'inspection annuelle de toutes les institutions. Il s'agit de déterminer si des dernières ont adopté des méthodes appropriées de détection et d'élimination de ces opérations, et si elles les appliquent.

En juillet 1989, les chefs d'État des pays du G-7 et le président de la Communauté européenne ont convenu à Paris de mettre sur pied un Groupe d'action financière pour évaluer le résultat des mesures adoptées pour faire échec au blanchiment de fonds, et en étudier de nouvelles. Le ministre d'État (Finances), l'honorable Gilles Loiseleur, a publié le rapport du Groupe en avril 1990.

En qualité de membre du Groupe d'action financière, le Canada appuie résolument les recommandations. En effet, avant la publication du rapport, le Ministre avait créé un Comité consultatif sur le blanchiment de fonds pour démontrer combien le gouvernement est décidé à corriger ce problème. Le Ministre préside le

Comité, qui regroupe des hauts fonctionnaires, dont un représentant du Bureau, et des cadres supérieurs d'institutions financières et d'associations canadiennes. Les membres du Comité étudient les mécanismes en place pour lutter contre le blanchiment de fonds, précisent les aspects à améliorer, veillent à sensibiliser les milieux financiers au problème du blanchiment de fonds et aux mesures permettant d'y faire face, et servent d'interlocuteurs et de conseillers auprès de l'industrie des services financiers et du gouvernement. Le Ministre a annoncé que la législation sur la tenue des dossiers sera déposée sous peu. Cette législation garantirait la tenue des dossiers nécessaires pour que les instances judiciaires puissent enquêter sur les opérations de blanchiment de fonds.

Communications avec les vérificateurs

Depuis quelques années, le Bureau renforce activement les liens avec les vérificateurs des institutions financières. Des comités consultatifs de sociétés de fiduciaire ont été constitués et des méthodes de mise en commun des renseignements à l'égard des conclusions d'inspections Ces activités se sont poursuivies au cours de la période à l'étude, ce qui a permis d'améliorer les communications avec les vérificateurs, et donc de favoriser la mise en oeuvre des recommandations de la commission de l'ICCA chargée d'étudier les attentes du public à l'égard des vérifications.

Sociétés d'investissement

L'inspection des associations coopératives de crédit se déroule conformément à la Loi sur les associations coopératives de crédit. Leur portée et leur nature sont semblables à celles touchant les autres institutions de dépôts.

Les sociétés d'investissement, dont la surveillance incombe également au personnel de la Division des sociétés régionales, recueillent les capitaux au moyen de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, pour acheter des obligations, des débentures ou des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds produits de revenus ou destinés à la revente.

Ces sociétés sont constituées sous le régime de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, mais elles peuvent demander, ou être tenues, de s'enregistrer en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement.

Au 31 mars 1990, 17 sociétés d'investissement étaient constituées en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, contre 18 en 1989. L'actif des sociétés enregistrées au 31 mars 1990 totalisait 28,4 milliards de dollars. L'actif des sociétés enregistrées à la même époque en 1989 s'établissait à 25,5 milliards de dollars.

Le Bureau procède à l'enregistrement des sociétés d'investissement en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement et assure l'inspection des sociétés enregistrées de la même façon qu'auprès des autres institutions financières. Les sociétés ont cotisé 0,1 million de dollars à cette fin en 1989-1990.

Sociétés de fiducie et de prêt

Les employés de la Division des

sociétés de fiducie et de prêt dont 14

sont à Toronto et davantage dans les

autres bureaux régionaux, assurent

l'inspection et l'examen de chaque

société de fiducie et de prêt. Comme

dans le cas des banques, ils exercent

une surveillance permanente et les

frais sont recouvrés auprès des

institutions. Au cours du dernier

exercice, ces sociétés ont cotisé

4,5 millions de dollars.

De plus, une somme de 0,6 million

dollars a été recouvrée de la

société d'assurance-dépôts du

Canada (SADP) au titre des activités

liées au Bureau en sa qualité de

mandataire. L'égard des institutions

à charte provinciale membres de la

société. Moyennant le recouvrement

des cotis, le Bureau assure

l'inspection de quelque 44

institutions à charte provinciale en

vertu d'ententes fédérales-

provinciales ou à titre de mandataire

la SADP.

Des 68 sociétés de fiducie et de

prêt actives au Canada à la fin de

1989, 8 sociétés de fiducie et 4

sociétés de prêt n'acceptaient pas de

dépôts. Douze sociétés de prêt sont

des filiales à part entière de banques

relatives.

Au total, les bénéfices nets des 37

sociétés de fiducie surveillées par le

gouvernement fédéral sont tombés à

290 millions de dollars, contre 336

millions en 1988, surtout en raison

d'un gain extraordinaire enregistré

par une société en 1988, situation

qui ne s'est pas répétée. Quant aux

bénéfices nets des 19 sociétés de

prêt surveillées par le gouvernement

fédéral (abstraction faite des filiales

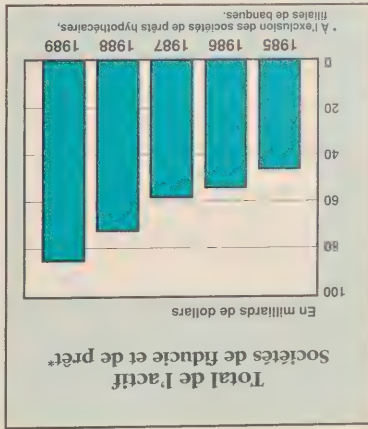
de prêt des banques), ils sont passés

de 113 à 235 millions de dollars

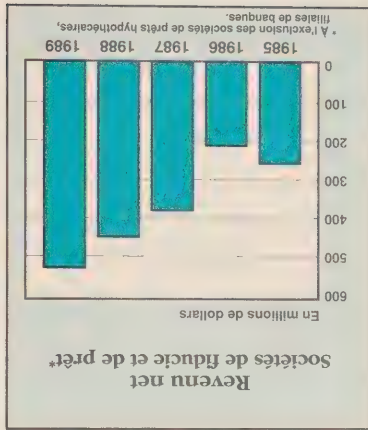
entre 1988 et 1989.

Parmi les faits saillants de 1989,

citons les suivants :



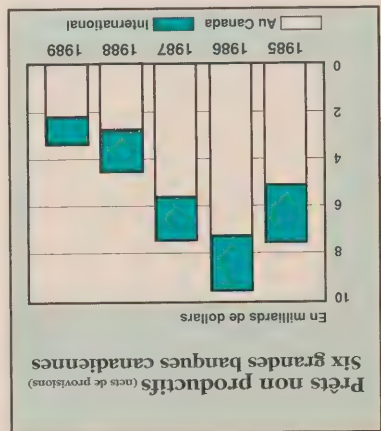
- Relativement la vive concurrence au sein de l'industrie, l'écart net entre les taux d'intérêt des sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral a reculé de 11 points de base, soit de 1,89 à 1,78 p. 100.
- Les frais de succession, de fiducie et de mandataire déclarés par les sociétés de fiducie surveillées par le gouvernement fédéral ont grimpé, passant de 578 à 605 millions de dollars entre 1988 et 1989.



Associations coopératives de crédit

- Les sociétés de fiducie et de prêt ont poursuivi leur consolidation en 1989. Central and Guaranty Trust Corporation, qui détenait jadis une charte provinciale en Ontario, a fusionné avec la Compagnie Trust Prenor du Canada. Enfin, la Société d'Hypothèque Montréal Trustco a été liquidée et ses éléments d'actif ont été cédés à la Montréal Trustco Inc. ● À la fin de 1989, quatre groupes de sociétés de fiducie et de prêt liés (quatre sociétés de fiducie et trois sociétés de prêt) intervenaient pour environ 72 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie et de prêt

Le personnel de la Division des sociétés de fiducie et de prêt situé à Toronto et dans les autres bureaux régionaux surveille ces institutions. Ces dernières ont cotisé 0,4 million de dollars à cette fin en 1989-1990. Au 31 décembre 1989, le Canada comptait sept associations ayant reçu des certificats en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Ces sept associations se composent de la Société canadienne de crédit coopératif Limitée, et de six associations coopératives de crédit provinciales, ou centrales de crédit coopératif Limitée, membres de l'association fédérale.



pourcentage de l'actif pondéré en fonction des risques) de 7,25 p. 100 à la fin de l'exercice 1990 et tenteront d'atteindre le ratio prévu de 8 p. 100 deux ans plus tard. Les fonds propres des banques sont contrôlés à la fin de chaque trimestre de l'exercice. L'indice composé des six grandes banques canadiennes s'est amélioré au cours de chaque trimestre de 1989. Au 31 octobre 1989, il atteignait 7,41 p. 100, contre 6,96 p. 100 un an plus tôt.

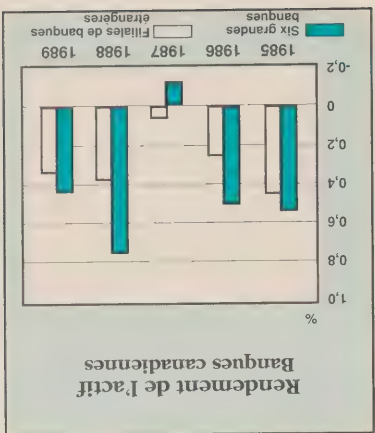
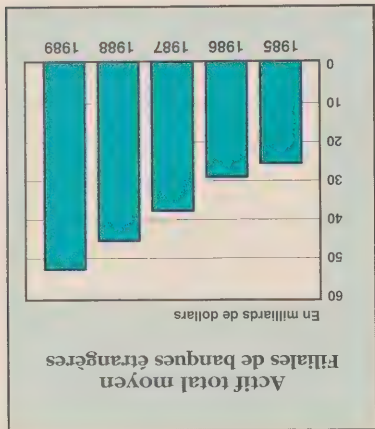
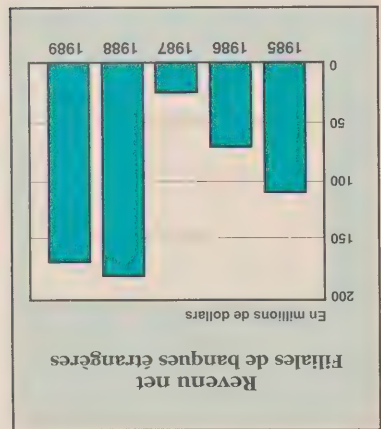
Banques de l'Annexe II

La surveillance des banques de l'Annexe II incombe à 10 employés en poste à Toronto. Comme dans le cas des banques de l'Annexe I, elles doivent rembourser au Bureau les frais engagés par celui-ci. En 1989-1990, ces institutions ont été tenues de cotiser 1,6 million de dollars. Pour l'exercice terminé le 31 octobre 1989, les 57 filiales de banques étrangères ont déclaré un actif total moyen de 51,2 milliards de dollars, soit 12,2 p. 100 de plus qu'en 1988, et un revenu global net de 179 millions de dollars, contre 179 millions en 1988. Par ailleurs, le rendement de l'actif s'établissait à 0,34 p. 100, contre 0,39 p. 100 en 1988.

prêts non productifs, moins les provisions pour pertes, ont reculé à 3,6 milliards de dollars, soit 1,05 p. 100 de l'ensemble des prêts, à la fin de l'exercice 1989.

● Les banques ont sensiblement relevé les provisions pour pertes sur prêts aux pays moins développés au quatrième trimestre pour tenir compte de la conjoncture du marché secondaire. C'est ainsi que le ratio de provisionnement de ces prêts, c'est-à-dire les provisions pour pertes sur prêts aux pays moins développés exprimées en pourcentage du total des prêts consentis à ces pays, est passé de 43 à 66,5 p. 100 au 31 octobre 1989.

● En août 1988, le Bureau a annoncé la mise en oeuvre des normes de mesure et de suffisance des fonds propres des banques canadiennes, établies par la Banque des règlements internationaux (BRI), à compter de l'exercice 1989. Les banques satisferont au seuil provisoire des fonds propres (à savoir le total des fonds propres en



La surveillance des institutions de dépôts

À la fin de l'exercice 1989, l'industrie bancaire canadienne regroupait 10 banques à charte canadiennes (deux banques, soit BC Bancorp et la Banque Continentale du Canada, appliquent actuellement une procédure de liquidation volontaire) et 57 filiales de banques étrangères. Toutes sont réglementées et surveillées par le Bureau par l'entremise du Secteur des institutions de dépôts. Outre ces intervenants, les banques dirigent 56 bureaux de représentation au Canada. Ces derniers ne sont pas autorisés à exercer des activités bancaires au Canada, mais ont pour but de promouvoir les services offerts par les banques qui les représentent.

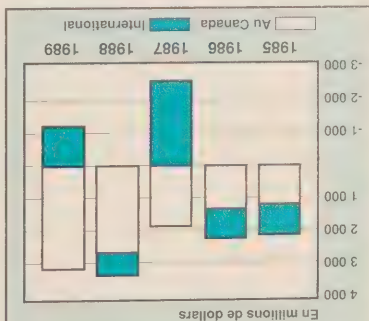
En tant que sociétés de fiducie et autant de compagnies de prêt, 17 sociétés d'investissement et sept associations coopératives de crédit sont régies par les lois fédérales. Nous inspectons et examinons chacune de ces institutions et, comme dans le cas des banques, nous exerçons une surveillance continue.

Banques de l'Annexe I

Les huit employés de ce groupe, qui travaillent à Toronto, assurent l'inspection et la surveillance de banques à charte canadiennes. En 1988-1989, ces institutions ont été tenues de cotiser 5,4 millions de dollars.

Pour l'exercice terminé le 31 octobre 1989, les six grandes banques canadiennes ont déclaré un actif total moyen de 462 milliards de dollars, soit 26,5 milliards ou 6,1 p. 100 de plus qu'en 1988, et enregistré

Revenu net



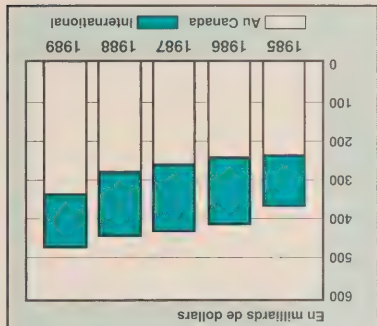
un revenu global net de 1,9 milliard de dollars, pour un rendement de l'actif moyen de 0,41 p. 100, ce qui signifie que le revenu net a chuté de 39 p. 100 depuis 1988. Les opérations nationales des six grandes banques canadiennes ont généré un revenu net de 3 milliards de dollars, soit 295 millions ou 11 p. 100 de plus qu'en 1988. Le rendement de l'actif national était de 0,93 p. 100, ce qui est légèrement inférieur aux 0,95 p. 100 de 1988. Quant aux opérations internationales des six grandes banques, elles ont engendré des pertes de 1,1 milliard de dollars, comparativement à un bénéfice de 1,3 milliard de dollars l'an dernier. Cette baisse est surtout attribuable à l'ajout de 4,1 milliards de dollars aux provisions pour pertes sur prêts aux pays moins développés, qui s'élevaient à 1,7 milliard de dollars en 1988, et à une baisse des paiements d'intérêt versés par les principaux pays débiteurs d'Amérique latine.

En 1989, les provisions pour pertes sur prêt des banques canadiennes s'élevaient à 5,1 milliards de dollars, soit plus du double de ce qu'elles étaient en 1988. En tenant compte des provisions constituées par les filiales de banques étrangères, ces

provisions totalisaient 5,3 milliards de dollars en 1989. Ensemble, les banques ont affecté 973 millions de dollars de plus aux provisions aux fins de prudence au cours du premier semestre de l'exercice.

À ce jour, l'actif moyen des six grandes banques a progressé de 14,4 p. 100 pour atteindre 330,1 milliards de dollars. Cette hausse est imputable à deux facteurs. Premièrement, les acceptations ont augmenté de 22 p. 100, reflétant la préférence des sociétés emprunteuses pour le financement bancaire par rapport aux marchés publics des actions et des obligations. Deuxièmement, les hypothèques ont continué leur croissance dynamique au rythme de 18 p. 100, ce qui est toutefois inférieur aux 22 p. 100 constatés en 1988.

Actif total moyen des six grandes banques canadiennes



En moyenne, l'actif international des six grandes banques canadiennes est tombé à 131,5 milliards de dollars, soit 10,5 p. 100 de moins qu'en 1988. D'autres faits importants ont marqué l'année 1989 :

- Sauf dans le cas des prêts aux pays moins développés, la qualité des prêts a continué de s'améliorer. Les

Enregistrement et enquêtes

À Ottawa, les 11 employés de cette Division appliquent les dispositions des lois et des règlements qui touchent la régie des institutions. À cette fin, ils traitent les demandes de constitution en société et de fusion et font des recommandations en ce qui touche l'agrément des institutions. La Division est surtout responsable des institutions nécessitant une étroite surveillance. Elle enquête également sur les infractions à la législation et applique des méthodes d'enquête aux fins de surveillance. Ainsi, la Division a élaboré des méthodes permettant de détecter et de contrer le blanchiment de fonds. Dans le cadre de toutes ces activités, la Division demeure en rapport avec les autorités chargées de veiller à l'application des lois.

Analyse financière

Les huit employés de cette Division, qui sont en poste à Ottawa, appuient la conduite des inspections en analysant les données fournies par les institutions surveillées et en précisant l'évolution des principaux indicateurs du rendement des institutions. Ces analyses portent notamment sur la rentabilité de l'industrie, sur l'évolution de l'actif non productif, sur les provisions pour pertes, sur le niveau et la composition des fonds propres et sur les activités concernant les produits financiers dérivés. La Division a pour rôle d'aider les inspecteurs et le Bureau à détecter rapidement les problèmes éventuels.

Inspections

Suivant les principes, les politiques et les critères énoncés dans le Cadre d'inspection, les inspecteurs des bureaux de Montréal, de Toronto, de Winnipeg et de Vancouver assurent la planification et l'exécution sur place des inspections, ainsi que la préparation de rapports et le contrôle. Aux fins de planification, l'analyse de données, financières et autres, permet de circonscrire les principaux risques assumés par l'institution, ce qui permet d'orienter les travaux sur place. Dans tous les cas, la détérioration qualitative de l'actif est le risque le plus important.

Institutions de dépôts, Inspections

Directeur
général,
Inspections
J. Heyes

Directrice,
Sociétés de
fiducie, de prêt et
d'investissement
S. Streikoff

Gestionnaires,
Inspections
*A.M. O'Donovan,
N. McInerney,
Iacombe*

Directeur,
Banques de
l'Annexe I
P. Maber

Gestionnaires,
Inspections
*S. Lamb,
T. Wilbers*

Directeur,
Spécialiste
B. Kogan

Spécialistes
supérieurs,
Inspections
*R. Bernatti,
T. Nebitko,
G. Boob*

Gestionnaire,
Bureau de
Vancouver
C. Uiley

Gestionnaire,
Inspections
A. Scalena

Inspecteur
en chef
(Assurance)
R. Crete

Gestionnaire,
Inspections de
dépôts
L. Cardinal

Gestionnaire,
Inspections
H. Hunkle

Pour l'évaluer, le Bureau retient les services d'experts-conseils responsables des dossiers de crédit d'importantes institutions financières, qui sont maintenant à la retraite. Ces intervenants appliquent leur vaste expérience et leurs solides connaissances à cet aspect vital. Une fois l'inspection terminée, les conclusions sont discutées avec les plus hauts dirigeants de l'institution. À cette occasion, les éléments à corriger sont mis en lumière et discutés. Les conclusions font ensuite l'objet d'un rapport écrit et au besoin, elles sont étudiées avec les membres du Conseil d'administration ou du comité de vérification.

Secteur des institutions de dépôts

Le Secteur des institutions de dépôts relève d'un surintendant adjoint, M. Donald M. Macpherson. À l'aide de son effectif réparti entre les bureaux de Toronto, de Montréal, de Vancouver, de Winnipeg et d'Ottawa, le Secteur est chargé de surveiller les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédit assujetties à la réglementation fédérale. Il s'agit essentiellement de contrôler la solvabilité de ces institutions et leur conformité aux lois et règlements fédéraux. Le Secteur procède en outre à l'inspection de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

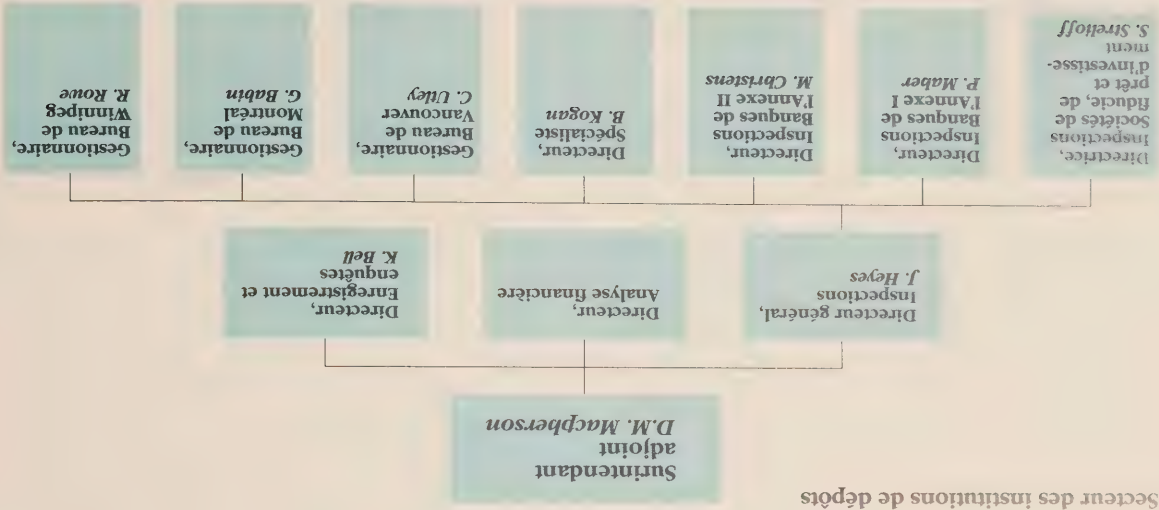
Depuis sa création, le Bureau renforce la présence du Secteur à l'extérieur d'Ottawa. En 1988, le

Secteur comptait 35 employés à Ottawa et 38 en région. À la fin de juillet 1990, le bureau d'Ottawa regroupait 19 employés et les régions, 67 (12 à Montréal, 5 à Winnipeg, 8 à Vancouver et 42 à Toronto). Les bureaux régionaux, qui relèvent du directeur général, Inspections, en poste à Toronto, procèdent à l'inspection des compagnies d'assurance, des régimes de retraite et des institutions de dépôts.

Les employés du Secteur en poste à Toronto sont répartis entre trois divisions. La première surveille les banques de l'Annexe I, la deuxième fait de même pour les banques de l'Annexe II et la troisième s'occupe des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et des associations coopératives de crédit. Le directeur, Spécialiste, en poste à Toronto coordonne l'ensemble des activités et élabore des méthodes d'inspection spécialisées, notamment en ce qui touche les systèmes d'information et les opérations de trésorerie.

Vu l'accroissement de l'effectif et la création de bureaux régionaux à l'intérieur du Secteur, les inspecteurs ont aisément accès au siège social des institutions dont ils assurent la surveillance, où qu'ils soient au pays.

Secteur des institutions de dépôts



Division des services à l'État

Cette Division, qui regroupe un directeur, deux chefs, un actuaire et 10 autres employés, assure, en application de la réglementation pertinente, l'évaluation actuarielle et de retraite des employés du gouvernement. Au nombre des principaux régimes visés, mentionnons le Régime de pension de la fonction publique et ceux dont bénéficient les membres des Forces armées et de la GRC, les membres du Parlement et les juges nommés par le gouvernement fédéral. En outre, la Division fournit une estimation du coût des modifications proposées à l'égard de ces régimes.

La Division des services à l'État assure également l'évaluation des programmes gouvernementaux visant des groupes spécifiques autres que les employés de l'État. À titre d'exemple, citons le régime de retraite offert aux victimes du désastre survenu à Halifax en 1917 et les régimes d'assurance facultatifs destinés aux anciens combattants ayant servi au cours des deux guerres mondiales.

La Division fournit aussi au gouvernement des services d'expert en actuariat dans divers domaines.

Rapports récents

Au cours de l'exercice, l'actuaire en chef a déposé le Onzième rapport actuariel réglementaire sur le Régime de pensions du Canada au 31 décembre 1988 et le Premier rapport réglementaire sur la Pension de la sécurité de la vieillesse, également au 31 décembre 1988. Le Rapport sur le Régime de pensions du Canada a été déposé le 21 janvier 1990 et celui sur la Pension de la sécurité de la vieillesse le sera au cours de 1990-1991.

Le rapport actuariel sur les prestations de retraite supplémentaires des Forces armées au 31 décembre 1987, achevé en juin 1989, a été déposé en Chambre le 1^{er} novembre suivant. L'évaluation, au 31 décembre 1988, du régime de

retraite des membres du Parlement et de celui des juges nommés par le gouvernement fédéral, a aussi été complétée. Les rapports pertinents de régimes d'assurance et de retraite de moindre envergure a aussi été achevée en 1989-1990.

Services d'actuariat

Division du Régime de pensions du Canada

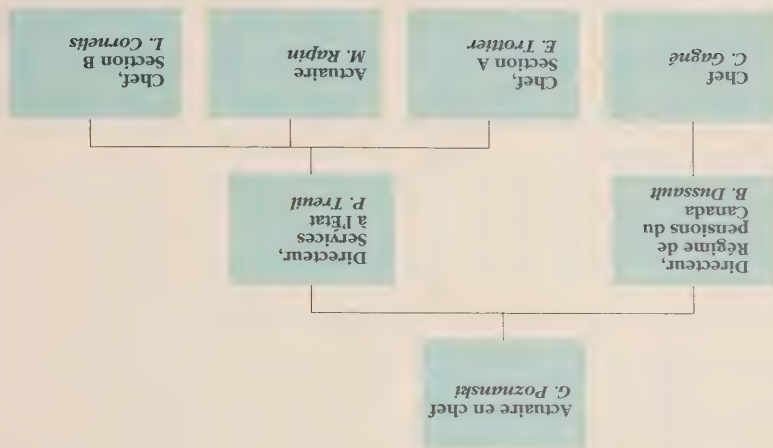
Conformément aux dispositions réglementaires pertinentes, le directeur et les trois employés de cette Division assurent l'évaluation périodique du RPC et des prestations de la Pension de la sécurité de la vieillesse. Ces deux programmes relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. En outre, la Division fournit une estimation du coût des modifications proposées à l'égard de ces programmes de sécurité sociale. Ainsi, l'an dernier, elle a élaboré plusieurs estimations de coût liées à d'importantes modifications proposées à l'égard des prestations de survie que le Régime de pensions du Canada.

Le Bureau fournit des services d'actuariat par l'entremise de la Division du Régime de pensions du Canada et de la Division des services à l'État, qui relèvent toutes deux de l'actuaire en chef, M. George W. Poznanski.

Le personnel des services d'actuariat effectue périodiquement une évaluation actuarielle des divers régimes de retraite que le gouvernement offre à ses employés, notamment de ceux des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada. Elle consacre aussi beaucoup de temps à la prévision du coût des programmes de sécurité sociale comme le Régime de pensions du Canada et la Pension de la sécurité de la vieillesse.

Le Régime de pensions du Canada et la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques prévoient que les divers régimes de retraite doivent être évalués au moins tous les trois ans et que les rapports qui en découlent doivent être déposés dans les 18 mois de la date de l'évaluation.

Actuariat



Comité consultatif de vérification

Le nouveau Comité consultatif de vérification chargé des régimes de retraite a tenu sa première réunion à Toronto en octobre 1989. Une deuxième séance a eu lieu en avril 1990. La composition du Comité est variée; on y retrouve des vérificateurs expérimentés de régimes de retraite privés, le surintendant et des cadres supérieurs du Bureau. Nous profitons de façon d'améliorer nos programmes de surveillance des régimes de retraite. Le Comité favorise en outre l'amélioration des communications entre le Bureau et les vérificateurs des régimes de retraite et la discussion, avec ces derniers, de leurs responsabilités en vertu de la LNPP de 1985.

montants sont certifiés par un acte et approuvés par le ministre du Revenu national sur la recommandation du surintendant des institutions financières.

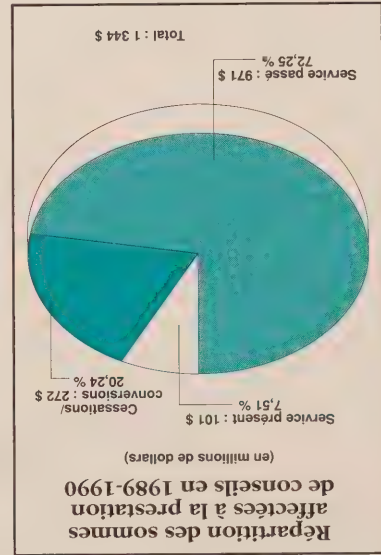
En 1989-1990, la Section a reçu 1 021 demandes de Revenu Canada - Impôt. Les cotisations patronales à l'égard desquelles des conseils ont été fournis ont totalisé 1,344 million de dollars. Les employés de la Section rencontrent périodiquement les agents de Revenu Canada pour discuter de questions générales touchant la prestation de conseils et de sujets qui influent sur les régimes de retraite et sur leur cadre de réglementation.

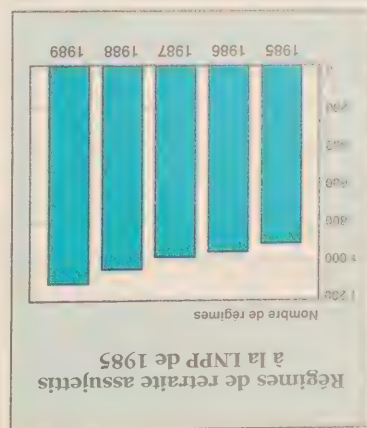
Depuis le milieu de 1988, nous avons collaboré avec le ministre des Affaires indiennes et du Nord et avec Revenu Canada pour mieux coordonner l'examen des régimes de retraite privés parrainés par les bandes indiennes et financés par les ALNC en vertu de son Programme de financement des régimes de retraite des bandes indiennes.

Nos méthodes visent à faire en sorte que les régimes de retraite soient conformes à la législation pertinente et aux autres exigences gouvernementales avant qu'ils ne reçoivent une aide financière dans le cadre de ce programme. En 1989-1990, nous avons examiné 127 régimes en vertu du programme et approuvé le versement d'une aide financière dans 25 cas.

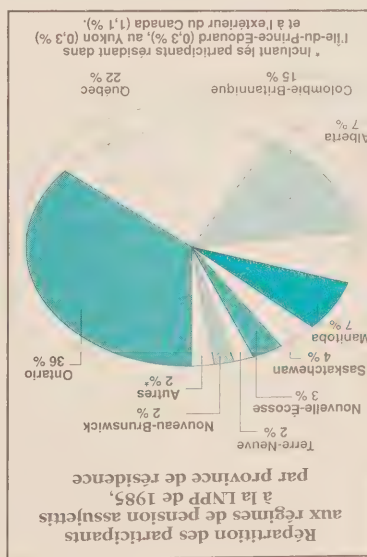
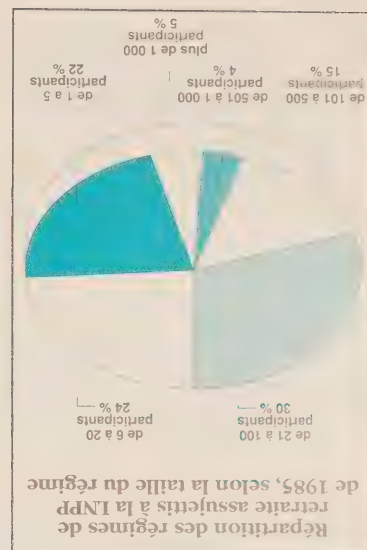
Prestation de conseils sur les régimes de retraite

Les 11 employés de la Section des conseils sur les régimes de retraite fournissent des conseils à Revenu Canada - Impôt et aux ALNC au sujet des régimes de retraite privés offerts par les employeurs. Certaines cotisations de ces derniers au régime de leurs employés sont déductibles du revenu de l'employeur si les





interprovincial et international et de certaines sociétés d'Etat sont au nombre des entreprises généralement soumises à la réglementation fédérale. Il en va de même de toutes les prestations liées à un emploi ou à un régime de retraite versées aux résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les graphiques suivants illustrent quelques-unes des caractéristiques de ces régimes de



En étudiant le libellé des régimes de retraite et les changements qui y sont apportés et en communiquant avec les répondants des régimes ou leurs représentants, le Bureau veille à faire appliquer les normes minimales prévues par la législation, notamment en ce qui touche le financement, l'adhésion au régime, l'acquisition du droit aux prestations, le gel des

cotisations, le droit des participants à la préretraite, le placement des fonds de pension et la divulgation de renseignements aux participants. Les analystes des régimes de retraite et les actuaires examinent les rapports financiers périodiques, y compris ceux des actuaires et des vérificateurs indépendants, pour contrôler l'application, par les régimes, des normes de financement et de solvabilité prévues par la LNPP de 1985. Des spécialistes assurent aussi l'inspection sur place de certains régimes assujettis à la LNPP de 1985.

En 1989-1990, 21 employés de la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension ont été affectés à ces travaux. Nous avons délivré des certificats d'enregistrement à 129 régimes qui, pour la première fois, étaient entièrement conformes aux dispositions de la Loi, dont 15 étaient enregistrés sous le régime de l'ancienne Loi sur les normes de prestations de pension. Cent quatorze nouveaux régimes ont déposé une demande d'enregistrement auprès du Bureau et 54 autres ont été abolis, surtout parce que les répondants ont mis fin à leurs activités.

Les frais d'application et d'administration de la LNPP de 1985 ont totalisé 2,4 millions de dollars en 1989-1990. De cette somme, 672 000 dollars ont été récupérés à même les frais exigés des répondants. Le Bureau prévoit de recouvrer 900 000 dollars en 1990-1991 et de récupérer entièrement ses frais en 1991-1992.

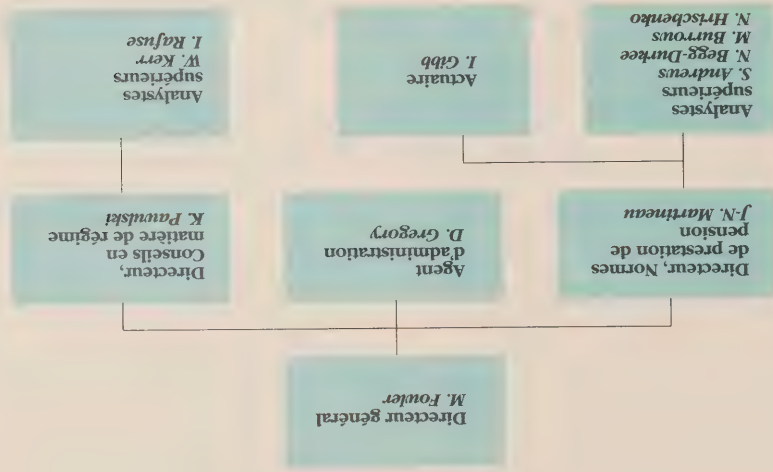
Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard

Le Bureau surveille quelque 1 100 régimes de retraite, la plupart étant offerts par les employeurs. Ces régimes couvrent les employés d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral comme les banques, les compagnies aériennes et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications. Certains régimes comportent un seul participant, alors que d'autres en regroupent plusieurs milliers.

En 1989-1990, le Bureau a procédé à l'inspection sur place de 60 régimes de retraite. Il prévoit en effectuer autant en 1990-1991.

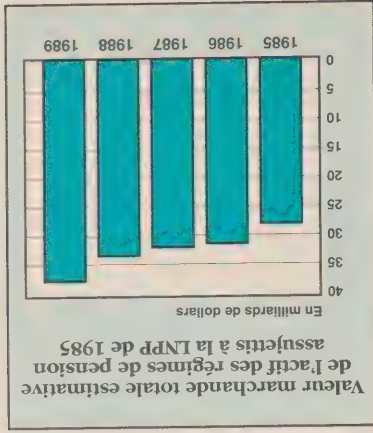
Le Bureau fournit également des conseils au sujet des régimes de retraite offerts par les employeurs à Revenu Canada - Impôt et aux Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC).

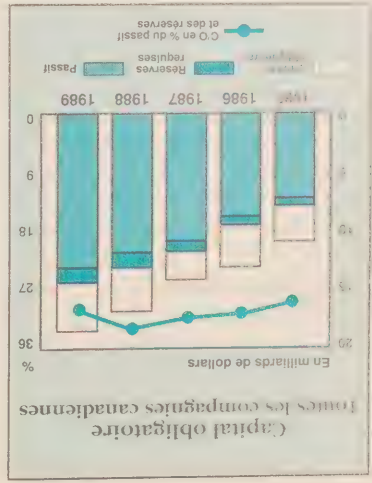
Division des régimes de retraite



Administration de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension

La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension (LNPP de 1985) s'applique à près de 1 100 régimes de retraite offerts par les employeurs couvrant environ 600 000 participants. La valeur marchande totale de l'actif des régimes assujettis à la LNPP de 1985 totalisait quelque 37,9 milliards de dollars à la fin de 1989, et elle continue d'augmenter. Comme nous l'avons dit, les banques, les compagnies aériennes, les entreprises de transport





Sauf peut-être pour l'assurance automobile dans la région métropolitaine de Toronto, les consommateurs n'ont pas eu beaucoup de difficulté à se procurer de l'assurance en 1989. L'industrie, dont le ralentissement cyclique est bien amorcé, n'affiche pas encore de raffermissement des prix. Les perspectives de rentabilité pour 1990 demeurent incertaines.

Depuis 1987, les compagnies doivent déposer des rapports actuariels concernant la suffisance du passif des primes non gagnées en regard des sinistres futurs et celle des provisions pour sinistres par rapport aux sinistres survenus. L'industrie et les organismes de réglementation poursuivent l'élaboration des documents et des méthodes nécessaires. Pour améliorer les statistiques sur les sinistres et les bases de données, nous ajouterons aux états financiers réglementaires des nouvelles pièces sur les sinistres qui devraient nous aider à mieux évaluer la justesse des prévisions actuarielles.

Dépôt des rapports actuariels

Depuis l'an dernier, le Bureau exige de toutes les compagnies d'assurances générales à charte fédérale qu'elles produisent des états financiers trimestriels, ce qui lui permettra de suivre les résultats d'exploitation de plus près et de réagir plus rapidement en cas de problème. Auparavant, seuls quelques assureurs étaient tenus de déposer des états financiers plus fréquemment qu'une fois par année. En plus d'accélérer le dépôt des états financiers, le Bureau collabore avec le Conseil canadien des responsables de la réglementation des normes de communication électronique et de présentation sur disquette des états financiers. Jusqu'ici, les essais du logiciel nécessaire sont encourageants. Le taux d'erreurs a été réduit et la nouvelle méthode commence à simplifier grandement l'intégration des données aux fins d'analyse.

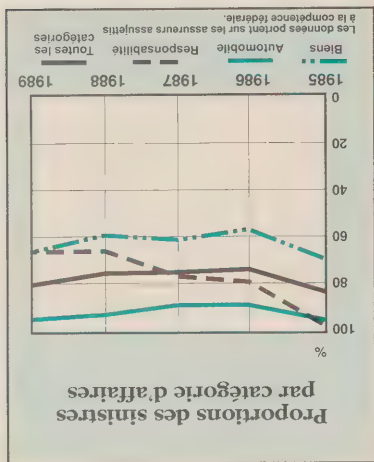
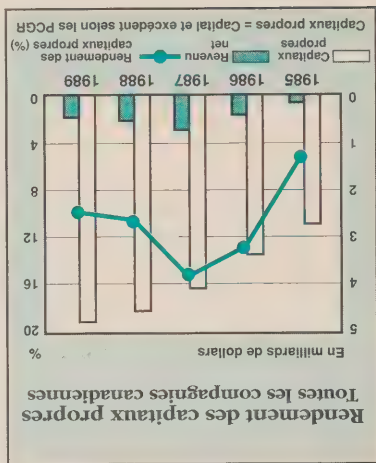
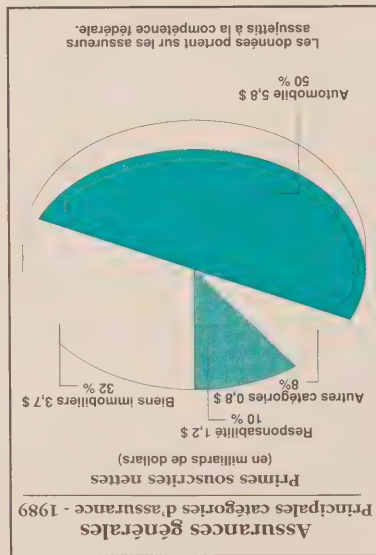
Etats financiers trimestriels

Règlement en matière de réassurance

Ce nouveau règlement est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1990. Le Bureau doit maintenant étudier et approuver au préalable tous les accords de réassurance auxquels des assureurs affiliés sont parties. Le règlement limite en outre la proportion des risques qu'un assureur peut partager avec une autre compagnie, et seule une partie de cette même proportion peut être confiée à des assureurs qui ne sont pas de charte au Canada.

Les trois employés de la Section de l'actuariat répondent du maintien à un niveau acceptable des primes non gagnées et du passif au titre des sinistres non payés. À cette fin, ils examinent les rapports actuariels déposés par les assureurs, veillent au suivi de cet examen et demeurent en communication avec les inspecteurs pour opérations et les inspecteurs pour transmettre ou obtenir des données actuarielles complémentaires. Lorsqu'il étudie les rapports actuariels, le Bureau évalue le bien-fondé des hypothèses actuarielles servant au calcul des provisions mathématiques.

Résultats d'exploitation des compagnies d'assurances générales - 1989



périodes. C'est pourquoi le ratio global des sinistres, c'est-à-dire le rapport entre les sinistres survenus et les primes gagnées, augmente depuis quelques années.

Le rendement du secteur de l'assurance automobile est l'une des causes de la perte de rentabilité, surtout en Ontario. La Régie de l'assurance-automobile de l'Ontario a continué de limiter l'augmentation des primes cette année. Avec l'entrée en vigueur du Régime de protection des automobilistes de l'Ontario, le régime d'assurance sans égard à la responsabilité, en juin 1990, l'industrie espère redresser la situation déficitaire du secteur de l'assurance automobile.

Exprimé d'après le pourcentage du passif et des provisions requises que représentent les fonds propres réglementaires, le niveau de solvabilité des compagnies canadiennes a diminué en 1989 en raison d'une perte de bénéfices. Les fonds propres et l'excédent représentaient environ 30 p. 100 du passif et des provisions requises à la fin de 1989, contre 33 p. 100 en 1988.

La détérioration des résultats d'exploitation des compagnies d'assurances générales à charte fédérale, amorcée en 1988, s'est poursuivie. Les bénéfices nets des compagnies canadiennes ont fléchi de quelque 9 p. 100 par rapport à ceux de 1988 et de 31 p. 100 comparativement à ceux de 1987. Les bénéfices enregistrés par ces compagnies en 1989 représentaient un rendement de l'avoir propre d'environ 9 p. 100 en 1989, comparativement à 10 p. 100 en 1988 et à 16 p. 100 en 1987. En 1989, les sinistres ont continué d'augmenter plus rapidement que les primes. Cela reflète la vive concurrence qui n'a permis aux bénéfices de représenter un taux de rendement de l'avoir propre supérieur à 10 p. 100 que pour de brèves



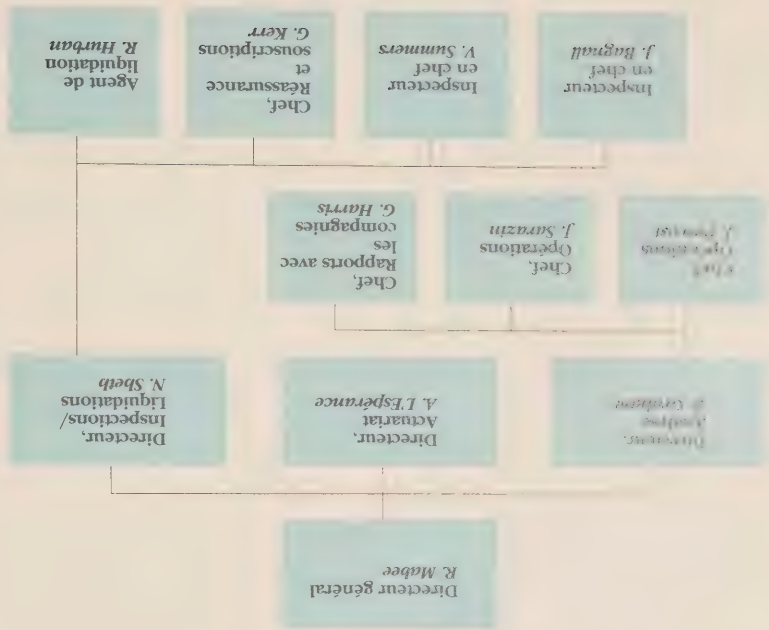
Division de l'assurance de biens et de risques divers

Au Canada, on compte plus de 350 compagnies d'assurances générales, dont 261 détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. Parmi ces dernières, 106 sont constituées en vertu des lois du Canada et 155 sont des compagnies non canadiennes exploitant des succursales au Canada. Par l'entremise de sa Division de l'assurance de biens et de risques divers, le Bureau est chargé de s'assurer et de surveiller toutes les compagnies à charte fédérale. Il procède aussi à l'inspection des compagnies à charte provinciale du Canada et de quelques syndicats d'assureurs comme la Canadian Industrial Risk Insurers et le Canadian Insurance Group. La Division, sous l'approbation rigoureuse et stricte du Directeur général,

Section de l'analyse des opérations

La Section de l'analyse des opérations regroupe 12 employés chargés de surveiller toutes les compagnies à charte fédérale. Cela englobe l'analyse des états et des relevés des compagnies, le maintien de rapports avec leurs représentants pour demeurer au courant de leurs activités et la collaboration avec les autres services du Bureau, y compris le Secrétaire de la politique de réglementation et la Division de l'assurance-vie, pour transmettre ou obtenir des précisions concernant l'industrie en général ou une compagnie en particulier. La surveillance soutenue des assureurs requiert l'étude de leurs résultats d'exploitation et des ratios financiers calculés à partir des données financières obtenues périodiquement. Lorsque des précisions s'imposent, les analystes

Division de l'assurance de biens et de risques divers



Section des rapports avec les compagnies

La Section des rapports avec les compagnies regroupe cinq employés chargés d'examiner toutes les demandes de constitution en société et d'enregistrer. Par exemple, le Bureau a reçu 50 requêtes semblables en 1989-1990; depuis janvier 1989, quatre succursales de compagnies non canadiennes ont été enregistrées. Le personnel de la Section étudie également tous les projets de restructuration du capital, de fusion et de révision de la liste des catégories d'assurance que les compagnies sont autorisées à offrir.

vie. L'étude de la nouvelle méthode proposée aux fins du calcul des provisions mathématiques des compagnies d'assurance-vie, la méthode de la prime commerciale (MPC), s'est poursuivie.

Au cours de l'année écoulée, le Bureau, l'industrie et l'ICA ont réalisé une étude spéciale sur l'impact de la MPC sur les provisions mathématiques des compagnies. Le Bureau s'interrogeait plus particulièrement au sujet des répercussions de la MPC sur les réserves courantes des compagnies, de son emploi éventuel aux fins de comptabilisation des bénéfices avant leur réalisation et de sa stabilité face à une légère révision des hypothèses actuarielles.

Compte tenu des résultats de cette étude, le Bureau estime que ses craintes disparaîtront si l'ICA assujettissait la MPC aux normes professionnelles et si les compagnies d'assurance-vie devaient se conformer à des exigences spéciales intégrées aux règles sur le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent qui s'appliquera aux compagnies d'assurance-vie. Le Bureau a donc recommandé d'autoriser l'emploi de la MPC dans le cadre de la refonte de la législation les dispositions en vigueur interdisent le recours à cette méthode sans que la législation ne soit modifiée.

L'industrie de l'assurance a mis ce régime sur pied à la suite de discussions avec le Bureau et les organismes provinciaux de réglementation. Bien que l'adhésion au régime soit facultative, tous les organismes de réglementation ont indiqué qu'ils adopteront les mesures législatives nécessaires pour obliger toutes les compagnies d'assurance-vie à y souscrire. À l'heure actuelle, les 100 compagnies membres interviennent pour 95 p. 100 du revenu-primes à l'échelle nationale.

Règles comptables et normes d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie

Le Bureau continue de collaborer avec l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et l'Institut canadien des actuaire (ICA) dans le dossier des règles comptables et des normes d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie.

Cette année, il a surtout été question du nouveau chapitre du Manuel de l'ICCA concernant les principes comptables généralement reconnus des compagnies d'assurance-

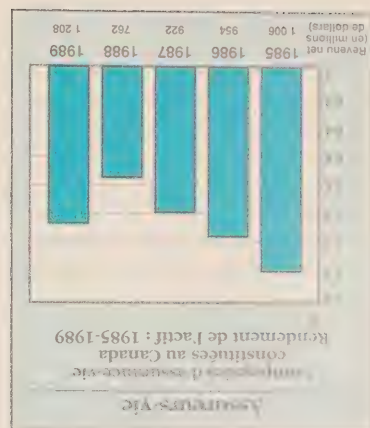
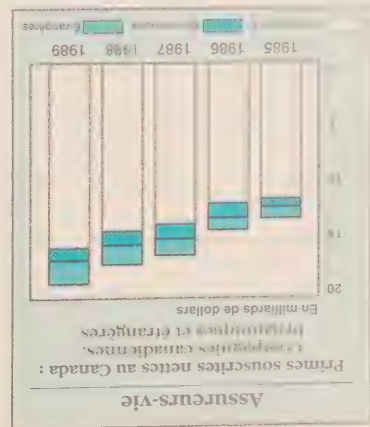
La réglementation en matière de réassurance vise à éviter que les accords de cette nature n'empêchent une compagnie de faire honneur à ses obligations. Elle touche surtout les compagnies d'assurances générales. Dans le cas des compagnies d'assurance-vie, elle a pour principale conséquence d'obliger celles à charte fédérale à obtenir l'approbation du Bureau avant de conclure un traité de réassurance avec une de leurs compagnies associées.

Règles sur la suffisance des fonds propres

Le Bureau continue de collaborer avec l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et les autres membres de l'industrie pour établir le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent des compagnies d'assurance-vie actives au Canada. La version finale des normes reflétant les préoccupations en matière de réglementation et les risques liés aux portefeuilles des diverses institutions devrait voir le jour en 1990, mais nous ne prévoyons pas demander au Gouvernement en conseil de prendre le nouveau règlement avant 1991.

Nouveau régime d'indemnisation

Le 29 janvier 1990, l'industrie canadienne de l'assurance de personnes a instauré un régime visant à protéger les assurés en cas de faillite d'une compagnie. Ce régime, administré par la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, versera les indemnités et fournira des polices de remplacement jusqu'à concurrence de limites prescrites en cas de faillite d'un assureur.



12,1 p. 100. Les compagnies canadiennes sont également très actives à l'étranger. Pour 1989, elles ont déclaré des revenus-primes nets non consolidés et un actif totalisant 8,6 et 46,5 milliards de dollars respectivement. En comparaison, les compagnies non résidentes ont déclaré des revenus-primes nets de 3,5 milliards de dollars et un actif au Canada de 18,7 milliards de dollars. Les provisions mathématiques constituent le principal élément de passif inscrit au bilan des compagnies d'assurance-vie. Ces provisions, auxquelles s'ajoutent les revenus-primes et les revenus de placements non encore gagnés, serviront à financer les engagements contractuels futurs en vertu des polices. À la fin de 1989, ces provisions représentaient 73,3 et 66,1 p. 100 respectivement du passif et de l'actif mondial des compagnies d'assurance à charte internationale.

Écart entre les fonds propres et l'excédent et le passif

Le Bureau exige des compagnies d'assurance-vie qu'elles conservent des fonds propres et un excédent supérieurs à leur passif. La marge de solvabilité globale, c'est-à-dire le pourcentage du passif que représentent les fonds propres et l'excédent, a diminué, passant de 8,3 p. 100 en 1988 à 7,2 p. 100 au 31 décembre 1989. La marge de solvabilité des compagnies canadiennes d'assurance-vie est en baisse depuis 1986, alors qu'elle atteignait 9,3 p. 100, surtout parce que les rentes différées à court terme, secteur où les autres institutions financières excellent une vive concurrence et où la marge bénéficiaire est donc moins grande, ont remplacé les produits d'assurance-vie à long terme comme principale source d'activité des compagnies. Malgré l'effritement des marges d'excédent, le Bureau estime que la situation financière de l'industrie canadienne de l'assurance-vie demeure bonne.

L'évolution du secteur de l'assurance-vie en 1989-1990

Réglementation de la réassurance

Les règlements sur les activités de réassurance des compagnies d'assurance-vie et d'assurances générales sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1990. La réassurance permet à une compagnie de compter à une autre une partie des risques qu'elle assume, habituellement en échange d'une portion des primes perçues de l'assuré.

Compagnies d'assurance-vie

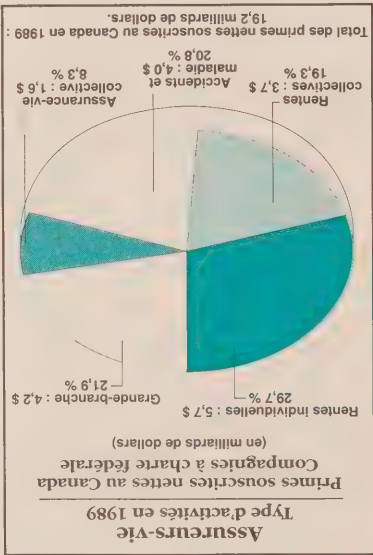
Au Canada, l'industrie de l'assurance-vie se compose de compagnies canadiennes et étrangères constituées en vertu des lois fédérales ou provinciales, et de succursales canadiennes de compagnies étrangères qui exploitent des succursales au Canada sous assujetties à la législation fédérale en matière d'assurance, qui est appliquée par le Bureau. En plus de détenir une charte fédérale, les compagnies doivent obtenir un permis dans chaque province ou territoire où elles exercent leur activité.

À la fin de 1989, on comptait au Canada 146 compagnies d'assurance-vie à charte fédérale (56 étaient constituées en vertu des lois fédérales et 90 étaient des compagnies non résidentes) et 37 sociétés de secours mutuels. Au cours de l'année, huit compagnies d'assurance-vie étrangères et deux sociétés de secours mutuels étrangers se sont retirées du marché canadien. On dénombre aussi deux fusions de compagnies canadiennes et l'enregistrement d'une nouvelle compagnie. Comme dans le cas des années précédentes, les compagnies à charte fédérale représentent environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les compagnies constituées en vertu des lois provinciales interviennent pour le reste, soit 5 p. 100.

Les compagnies d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits d'assurance possédant deux éléments communs : la protection contre les ou de maladie et l'épargne. L'assurance-vie, les rentes et l'assurance contre les accidents et la maladie constituent les trois principaux groupes de produits.

Rentes. Les ventes de contrats de polices (9 p. 100) par rapport à 1988. Les ventes de contrats de rente, surtout sous forme de régimes d'épargne-retraite individuels et collectifs, affichent une croissance stable depuis 10 ans. En 1988, ils représentaient 49,5 p. 100 du revenu-primes au Canada. Cette proportion a légèrement fléchi en 1989 pour s'établir à 49,3 p. 100, à raison de 29,8 p. 100 sous forme de régimes d'épargne-retraite individuels et de 19,5 p. 100 pour les régimes collectifs. Bien que la souscription de nouveaux contrats de rente ait fortement augmenté, le taux de

Assurance-vie. Même si le revenu-primes net au Canada a progressé d'environ 4 p. 100 en 1989 (8,4 milliards de dollars contre 8,1 milliards en 1988), le nombre de nouvelles polices souscrites a reculé de 8 p. 100, surtout à cause de l'évolution de la gamme de produits. Les polices à terme et les autres instruments hybrides comportant des primes moins élevées interviennent pour une part croissante des nouvelles polices. L'augmentation globale du revenu-primes résulte de la forte hausse du taux de renouvellement des



Revenu-primes net et provisions mathématiques

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989, les compagnies à charte fédérale ont déclaré des revenus-primes nets de 19,2 milliards de dollars à l'égard de tous les types d'assurance offerts au Canada, soit 7,2 p. 100 de plus qu'en 1988. En outre, l'actif total au Canada est passé de 99 à 111 milliards de dollars entre 1988 et 1989, en hausse de

renouvellement, lui, a sensiblement diminué. Cela reflète sans doute la concurrence accrue dans le secteur de l'épargne et le raffinement du marché. Compte tenu des taux d'intérêt en vigueur, les investisseurs ont liquidé leurs produits de rente plus anciens et moins intéressants pour effectuer d'autres placements ou souscrire à des régimes plus rentables. **Assurance contre les accidents et la maladie.** Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par les compagnies d'assurance-vie complètent les régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour soins de santé, couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de maladie vendues au Canada sont passées de 19,8 à 20,5 p. 100 du revenu-primes total pour tous les types de polices d'assurance vendues au Canada par des compagnies à charte fédérale.



de pré-alerte et suivent les tendances pour détecter rapidement les compagnies susceptibles d'être aux prises avec des problèmes financiers. Ils soumettent aussi une recommandation chaque année au sujet du renouvellement du certificat d'enregistrement de chaque compagnie.

Les analystes surveillent aussi en permanence la situation financière des compagnies et communiquent fréquemment avec des représentants des compagnies. Si une compagnie est la connaissance de problèmes financiers, les analystes effectuent des opérations de vérification pour commander des données financières et les soumettent à la Commission pour discussion. Si une compagnie est la connaissance de problèmes financiers, les analystes effectuent des opérations de vérification pour commander des données financières et les soumettent à la Commission pour discussion. Si une compagnie est la connaissance de problèmes financiers, les analystes effectuent des opérations de vérification pour commander des données financières et les soumettent à la Commission pour discussion.

Le personnel des autres bureaux régionaux, soit de Montréal, de Vancouver et de certaines autres villes, visitent les bureaux de la compagnie, les documents de régie interne et les rapports de vérification interne et

Partout des inspections

La Section de l'actuariat assure la qualité de l'actif. Bureau surveille aussi attentivement les compagnies d'assurance britanniques et étrangères exploitant des succursales au Canada. Cela est un élément clé de la surveillance de ces compagnies. Ces dernières sont donc tenues de fournir des éléments d'actif à des fiduciaires indépendants. Les quatre employés de la sous-section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

Les compagnies d'assurance britanniques et étrangères exploitant des succursales au Canada doivent y maintenir sous le contrôle du suffisant à couvrir leurs engagements réglementaires au Canada. Cela est un élément clé de la surveillance de ces compagnies. Ces dernières sont donc tenues de fournir des éléments d'actif à des fiduciaires indépendants. Les quatre employés de la sous-section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

Section de l'actuariat

La Section de l'actuariat assure la qualité de l'actif. Bureau surveille aussi attentivement les compagnies d'assurance britanniques et étrangères exploitant des succursales au Canada. Cela est un élément clé de la surveillance de ces compagnies. Ces dernières sont donc tenues de fournir des éléments d'actif à des fiduciaires indépendants. Les quatre employés de la sous-section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

Les compagnies d'assurance britanniques et étrangères exploitant des succursales au Canada doivent y maintenir sous le contrôle du suffisant à couvrir leurs engagements réglementaires au Canada. Cela est un élément clé de la surveillance de ces compagnies. Ces dernières sont donc tenues de fournir des éléments d'actif à des fiduciaires indépendants. Les quatre employés de la sous-section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

Réglementation des compagnies d'assurance

Division de l'assurance-vie

L'administration des valeurs mobilières) doivent être coordonnées, chaque groupe mettant à contribution ses compétences particulières et s'acquittant de ses propres responsabilités pour garantir la surveillance efficace de l'industrie canadienne de l'assurance-vie.

Section des rapports avec les compagnies

Lorsqu'une institution désire obtenir un certificat d'enregistrement, l'étude de la requête incombe aux analystes de cette Section. Ayant évalué la suffisance des fonds propres, le plan d'entreprise et les prévisions au chapitre des recettes de la requête, ils recommandent l'approbation ou le rejet de la demande. Des critères semblables régissent l'étude des demandes de fusion et de cession. La Section des rapports avec les compagnies, qui compte neuf employés, assure également l'examen des demandes de création de filiales.

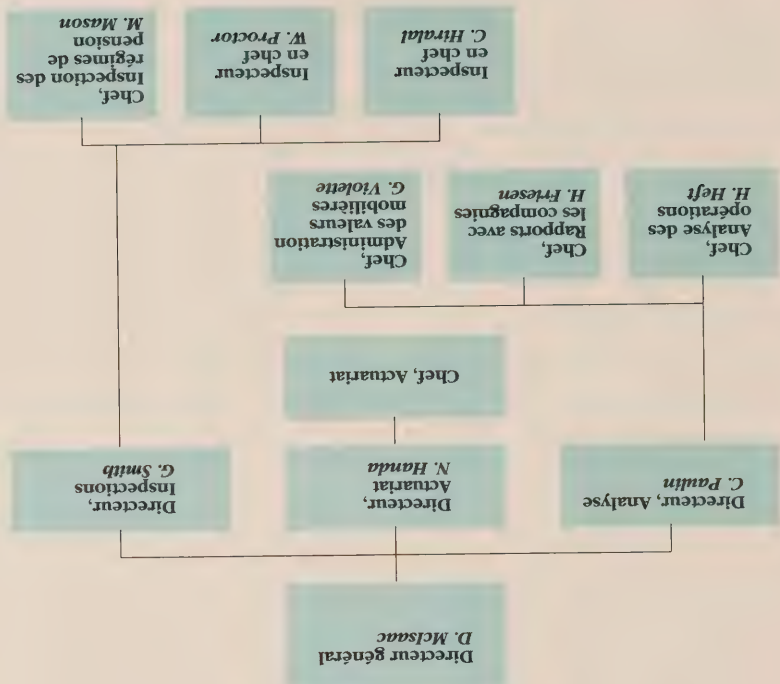
Division de l'assurance-vie

En 1989-1990, 128 employés ont participé directement à la surveillance des compagnies d'assurance et des sociétés de secours mutuels. Ces institutions ont été tenues de cotiser 12,8 millions de dollars au titre des frais de gestion. De leur côté, les compagnies d'assurances générales ont cotisé 11,4 millions de dollars aux fins du recouvrement des frais d'administration assurés pour liquider huit assureurs semblables qui avaient fait faillite antérieurement.

Le personnel de la Division de l'assurance-vie est chargé de la réglementation et de la surveillance des compagnies d'assurance-vie et des sociétés de secours mutuels avant même la délivrance de leur certificat d'enregistrement, et il joue ce rôle tant que la compagnie exerce ses activités. À cette fin, la structure de la Division tient compte de ses fonctions, comme en témoigne son organigramme.

Section de l'analyse des opérations

Lorsqu'une compagnie obtient son certificat d'enregistrement, elle doit se conformer aux dispositions de la loi qui la régit, à savoir la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques ou la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. En vertu de ces lois, les compagnies doivent produire des états financiers périodiques et d'autres documents. Les analystes de la Section de l'analyse des opérations, qui compte sept employés, sont chargés de l'examen sommaire de ces pièces. Ils soumettent les données à des tests





Le ministre des Finances et le
ministre des Finances) répondent
les activités du Bureau, qui constitue
un organisme gouvernemental
distinct, devant la Chambre des
communes. Trois des secteurs du
Bureau relèvent d'un surintendant
adjoint. Deux de ces secteurs traitent
de questions opérationnelles et le
troisième, de la politique de
réglementation. La conseillère
générale du surintendant – Affaires
extérieures dirige le quatrième
secteur du Bureau, celui des services
aux partenaires adjoints
et comme la Sous-
direction des affaires juridiques.

Secteur de l'assurance et des pensions

Le surintendant adjoint, Secteur de
l'assurance et des pensions, est
M. Robert M. Hammond. Le Secteur
regroupe quatre grandes divisions :
Assurance-vie, Assurance de biens et
de risques divers, Régimes de retraite
et Actuariat. Cette structure tient
compte des différences appréciables
entre les segments de l'industrie de
l'assurance, de la nature spécialisée
des activités de surveillance des
régimes de retraite et des tâches
inhérentes à la prestation de conseils
et de services actuariels au
gouvernement.
Les employés du Secteur de
l'assurance et des pensions sont
répartis entre Ottawa et Toronto. Ils
peuvent aussi compter sur des
inspecteurs affectés aux bureaux
régionaux de Montréal, de Winnipeg
et de Vancouver.

Secteur de l'assurance et des pensions

Surintendant
adjoint
R.M. Hammond

Directeur général,
Prestation de
pension
M. Fowler

Actuaire en chef,
G. Poznanski

Directeur,
Projet spéciaux
B. Kobi

Directeur général,
Biens et risques
divers
R. Mabee

Directeur général,
Vie
H. Isaac

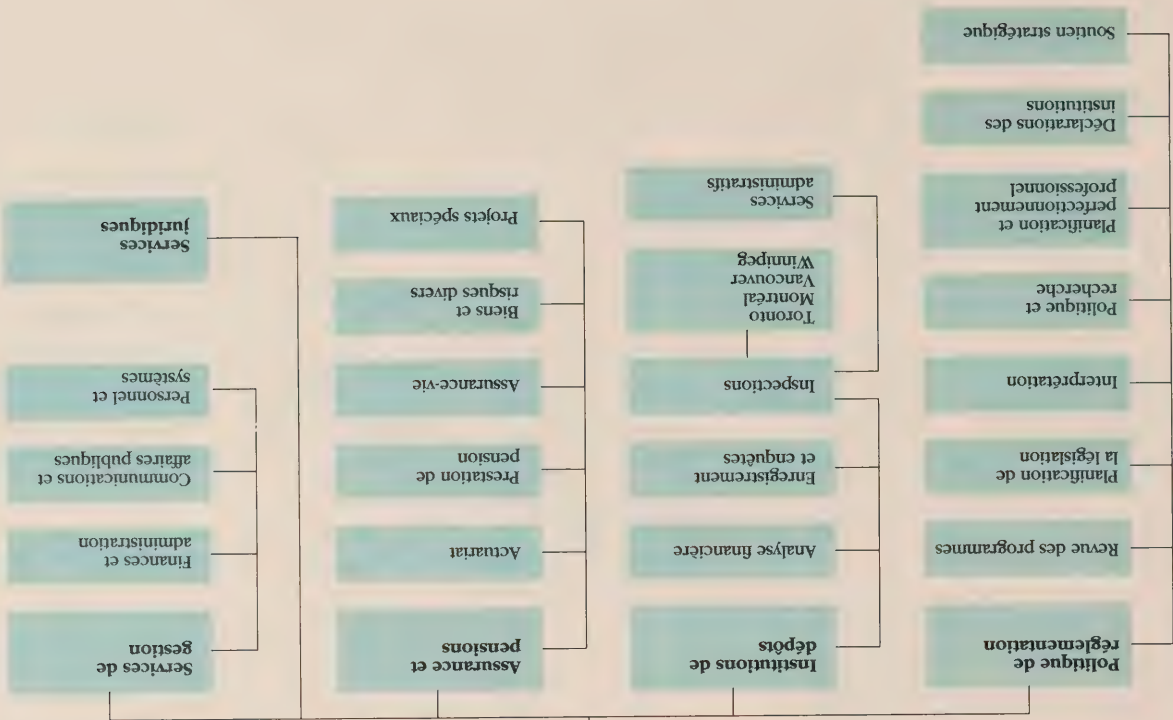
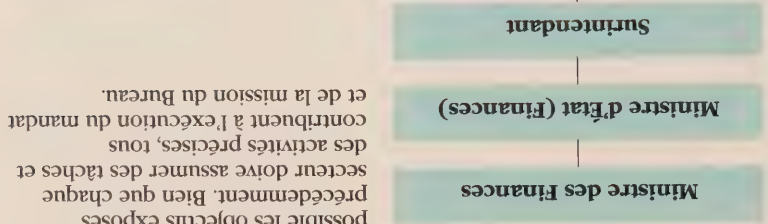
Organisation et activités du Bureau

Le rapport annuel comprendait autrefois un résumé de l'organisation du Bureau. Cette année, en réponse à maintes demandes, nous avons enrichi cette partie du rapport pour décrire plus en détail les activités et les programmes des secteurs, des divisions et des sous-sections du Bureau. À la description organisationnelle de chaque section s'ajoute un résumé de ses activités et, au besoin, de celles des industries et dont elle assure la réglementation et la surveillance.

Le Bureau est organisé de manière à réaliser le plus efficacement possible les objectifs exposés précédemment. Bien que chaque secteur doive assumer des tâches et des activités précises, tous contribuent à l'exécution du mandat et de la mission du Bureau.

Bien que chaque secteur exerce des fonctions particulières, tous répondent de l'atteinte du mandat et des objectifs du Bureau.

Bureau du surintendant des institutions financières





La mission et les objectifs

et des objectifs qui en découlent. La santé et la sécurité du système financier canadien reposent sur la confiance du public. Ceux qui confient leurs économies à nos institutions financières et à nos régimes de retraite doivent être certains que le système les avantagera. Toutes les activités du Bureau visent à préserver la confiance du public, élément des plus essentiels.

Le Bureau accorde beaucoup d'importance à la solvabilité et aux liquidités des institutions et des régimes. Il recueille des données sur les activités des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale afin de soumettre des propositions aux ministres, en plus de préciser et d'évaluer les avantages et les lacunes du système pour être en mesure de fournir des conseils avisés à l'État. En outre, le Bureau contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, aux règlements et aux lignes directrices, et intervient au besoin pour préserver la confiance des déposants, des assurés et des participants des régimes de retraite. Le rôle du surintendant n'est pas de gérer les institutions, mais bien d'analyser le climat financier et d'élaborer des règles et des lignes directrices fondées sur les réalités commerciales et sur les politiques du gouvernement du Canada.

Les programmes d'inspection sont axés sur la solvabilité, les liquidités et la conformité. Le Cadre d'inspection du Bureau, de même que les principes, les méthodes et les critères qui en découlent, vise à maximiser l'utilisation efficace du personnel et des ressources lorsque cela s'impose. Les analyses du Bureau étudient en détail les déclarations et les autres documents que les institutions et les régimes de retraite fournissent au surintendant. L'examen minutieux des risques,

La mission du Bureau du surintendant des institutions financières consiste à réglementer les institutions fédérales et les régimes de retraite relevant de la compétence du gouvernement fédéral afin de préserver la confiance du public dans le système financier canadien, en plus de fournir des conseils actuels au gouvernement. Les cinq principaux objectifs qui sous-tendent cette mission sont les suivants :

- contrôler la solvabilité, les liquidités et la conformité des institutions financières et des régimes de retraite en regard des lois, des règlements et des lignes directrices du Bureau;
- suivre les événements et les tendances susceptibles d'influer sur les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale;
- au besoin, intervenir pour résoudre les problèmes de solvabilité, de liquidités et de conformité des institutions financières et des régimes de retraite;
- élaborer des politiques visant à instaurer un cadre de réglementation sûr englobant la législation, les règlements et les lignes directrices;
- produire des rapports actuels de haute qualité et en temps opportun conformément aux exigences réglementaires et aux autres besoins de l'État.

Les déposants, les assurés et les participants des régimes de retraite sont la raison d'être de cette mission

L'analyse des nouvelles tendances et divers autres données permettent aux inspecteurs de planifier et d'exécuter les inspections sur place, de rédiger les rapports nécessaires et d'en assurer le suivi.

Le Bureau entretient d'étroits rapports avec les institutions financières et les régimes de retraite dont il assure la surveillance. L'efficacité de cette surveillance repose sur une bonne connaissance de la situation des institutions, des gestionnaires et des administrateurs en place et de la réaction des institutions aux faits nouveaux. Les liens avec les vérificateurs, les actuaires, les associations de professionnels, les groupes professionnels et les autres organismes de surveillance et de réglementation favorisent l'enrichissement des connaissances du Bureau et améliorent sa capacité de surveiller les institutions avec efficacité et compétence.

Le chapitre suivant traite de l'organisation du Bureau en fonction de son mandat et de sa mission.

**Le mandat,
la mission
et les objectifs
du surintendant**

Le mandat

Le rôle du surintendant n'est pas de gérer les institutions, mais bien d'analyser le climat financier et d'élaborer des règles et des lignes directrices fondées sur les réalités commerciales et sur les politiques du Canada.

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987, lorsque le Parlement a promulgué une loi prévoyant la fusion du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques et d'investissement des pouvoirs et des responsabilités en ce qui touche la surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale au Canada. La loi créant le Bureau fait de celui-ci le seul organisme de réglementation des institutions financières assujetties à la compétence fédérale. Cette structure est l'appage du Canada. La loi confère en outre au surintendant de vastes pouvoirs lui permettant de réagir promptement et efficacement à tout problème auquel les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale pourraient être confrontés. Comme il fallait mieux coordonner la participation des divers ministères et organismes fédéraux chargés de recueillir des données sur les institutions financières canadiennes, la loi a prévu la création d'un comité formé du surintendant des institutions financières, du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre des Finances et du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce Comité de surveillance des institutions financières, que préside le surintendant, a pour but d'aider ses membres à échanger de façon confidentielle des renseignements sur toute question liée à la surveillance des institutions financières.

Le Bureau est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les compagnies d'assurance les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations

coopératives de crédit qui détiennent une charte ou un permis émis par le gouvernement fédéral, et sont assujettis à la réglementation fédérale et parraînées par les employeurs. En qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou en vertu d'ententes fédérales-provinciales, le Bureau assure également l'inspection de certaines institutions à charte provinciale. En plus d'assumer les tâches que la loi créant le Bureau lui confère et d'exercer les pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant applique les lois et règlements relatifs aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les sociétés de fiducie, la Loi sur les sociétés de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit, la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise, et il exécute certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

27	Secteur des services de gestion
27	Finances et administration
28	Personnel et systèmes
29	Communications et affaires publiques
29	Demandes de renseignements et plaintes

Table des matières

iii	Lettre d'accompagnement
iv	Adresses du Bureau du surintendant
iv	Comité exécutif
v	Message du surintendant
1	Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant
3	Organisation et activités du Bureau
4	<i>Secteur de l'assurance et des pensions</i>
5	Réglementation des compagnies d'assurance
5	<i>Division de l'assurance-vie</i>
10	<i>Division de l'assurance de biens et de risques divers</i>
13	Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard
13	<i>Division des régimes de retraite</i>
15	<i>Prestation de conseils sur les régimes de retraite</i>
16	Services d'actuariat
16	<i>Division du Régime de pensions du Canada</i>
17	<i>Division des services à l'État</i>
18	<i>Secteur des institutions de dépôts</i>
19	<i>Enregistrement et enquêtes</i>
19	<i>Analyse financière</i>
19	<i>Inspections</i>
20	Banques de l'Annexe I
21	Banques de l'Annexe II
22	Sociétés de fiducie et de prêt
22	Associations coopératives de crédit
23	Sociétés d'investissement
23	Blanchiment de fonds
24	<i>Secteur de la politique de réglementation</i>
24	<i>Politique et recherche</i>
25	<i>Interprétation</i>
25	<i>Planification de la législation</i>
25	<i>Soutien stratégique</i>
26	<i>Renseignements sur les institutions</i>
26	<i>Revue des programmes</i>
26	<i>Planification et perfectionnement professionnel</i>

● Nous continuons de fournir des évaluations et des conseils actuels de haute qualité et opportuns que le gouvernement utilise dans la prise de décisions qui influent sur la prospérité financière de millions de Canadiens.

● Enfin, nous fournissons aux ministres des conseils et des renseignements sur des questions de prudence.

Tout cela ne suscitera sans doute guère l'intérêt du lecteur. Il est vrai que nous ne cherchons pas à faire les manchettes. Nous avons pour tâche d'identifier les problèmes réels ou éventuels et, lorsqu'ils surviennent, de les contenir et d'en limiter les conséquences. Les principaux intervenants de l'industrie (les cadres, les administrateurs, les vérificateurs et les acteurs) participent à l'atténuation de cet objectif. Comme je l'ai indiqué dans les rapports annuels précédents, nous avons réussi à mettre sur pied ces activités et ces programmes alors que la plupart des industries dont nous assurons la surveillance, et l'ensemble du pays, connaissaient une période de prospérité et un niveau de rentabilité généralement acceptable.

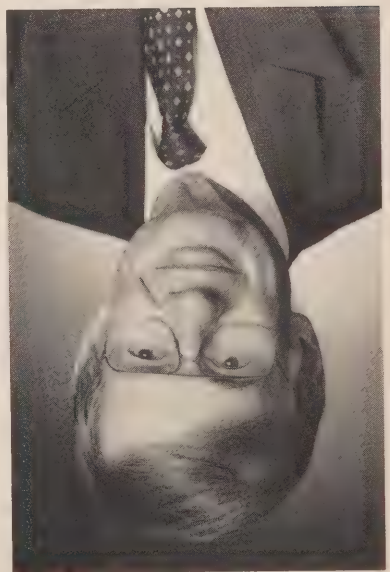
Reste à voir si les mécanismes adoptés seront aussi efficaces en période de crise.

Il est évident que les tensions se sont accrues en 1990 en raison des taux d'intérêt élevés, de la dépréciation des propriétés et de l'incertitude plus marquée qui prévaut au Canada et à l'étranger. Les faillites massives des sociétés d'épargne et de prêt et l'effondrement du marché des obligations de pacotille aux États-Unis n'ont pas eu de conséquences directes au Canada, mais ces événements ont ravivé les préoccupations au sujet de toutes les institutions financières. Le fait que nous n'ayons pas été touchés ne doit pas nous faire croire que nous sommes à l'abri de cette situation.

Ceux d'entre nous qui devons garantir la sécurité et la prospérité du système et préserver la confiance du public à son endroit devons être aux aguets. Ce message s'adresse à tous nos employés, aux autres organismes de réglementation et à tous les gestionnaires, les administrateurs et les acteurs chargés de la régie interne des institutions. Nous devons toujours prévoir les difficultés qui pourraient survenir et les problèmes qui risquent de se manifester. Et nous devons toujours être disposés et prêts à intervenir lorsque les programmes et les mécanismes que nous avons instaurés mettent en lumière une lacune quelconque de notre système financier.

Je suis certain que les programmes et les mécanismes que nous continuons de perfectionner nous aideront à déceler les problèmes existants et éventuels. Je suis également convaincu que nous tous responsables de la protection des déposants, des assurés et des participants des régimes de retraite tenons à intervenir lorsque le besoin s'en fait sentir et que nous sommes en mesure de le faire.

Message du surintendant



Un des principaux objectifs que poursuit le Bureau depuis plusieurs années consiste à élaborer et à mettre en oeuvre des méthodes et des approches permettant de déceler rapidement les problèmes qui touchent les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. Cette initiative se déroule sur divers plans :

- Nous poursuivons l'amélioration des règles sur les fonds propres réglementaires des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale, car nous estimons que la discipline inhérente au maintien de fonds propres adéquats est un élément vital de la régulation interne des institutions et permet d'éviter les problèmes.
- Nous collaborons étroitement avec les spécialistes de la comptabilité et les institutions financières pour veiller à l'application de règles comptables rigoureuses et saines en tout temps.
- Nos rapports et nos relations de travail avec la Société d'assurance-dépôts du Canada et avec d'autres organismes de réglementation provinciaux et étrangers revêtent une importance capitale, et nous cherchons à les renforcer.
- Nos inspecteurs insistent de plus en plus sur l'évaluation des principaux risques auxquels chaque institution et chaque régime de retraite est confronté. À cette fin, ils s'inspirent du Cadre d'inspection du Bureau, ainsi que des principes, des méthodes et des critères qui en découlent. Nous avons également accru la gamme et la fréquence des contacts officiels avec les institutions financières qui s'ajoutent à ceux prévus lors des inspections en bonne et due forme.
- Nous examinons l'incidence de l'évolution de la conjoncture du marché sur les institutions qui relèvent de notre compétence et nous en discutons dans une certaine mesure avec les autres membres du Comité de surveillance des institutions financières (le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances et le président de la Société d'assurance-dépôts du Canada).
- Nous collaborons avec des comités consultatifs formés d'acteurs et de vérificateurs pour étudier des questions susceptibles d'influer sur la sécurité des institutions financières et des régimes de retraite et pour leur permettre de participer davantage aux activités de régulation interne et de réglementation.
- Nous avons fait des liens directs avec les conseils d'administration et les vérificateurs un élément clé de notre programme de surveillance, ce qui nous permet d'insister sur la façon dont ils s'acquittent de leurs responsabilités en matière de régulation interne, et surtout comment ils réagissent des l'émergence d'un problème.
- Nous collaborons étroitement avec les associations professionnelles pour étudier divers problèmes et sujets liés à la prudence et à la conformité, ainsi que les questions touchant les déposants et les assurés et auxquelles ces derniers accordent de l'importance.

Adresses du Bureau du surintendant

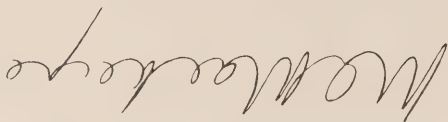
<i>Ottawa</i>	Plaintes et demandes de renseignements au sujet des règlements fédéraux
<i>Ottawa, Canada</i> K1A 0H2	(Télécopieur : 613-952-8219) (613) 990-7788
<i>Winnipeg</i>	Laekvieuw Square One Case postale 52 155, rue Carlton, pièce 307 Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8 (204) 983-4140 (Télécopieur : 204-983-7423)
<i>Vancouver</i>	800, rue Burrard, pièce 940 Vancouver (Colombie-Britannique) V6Z 2G7 (604) 666-5335 (Télécopieur : 604-666-6717)

<i>Comité exécutif</i>	<i>surintendant</i>
<i>surintendant adjoint, assurance et pensions</i>	<i>surintendant adjoint, institutions de dépôts</i>
<i>surintendant adjoint, politique de réglementation</i>	<i>surintendant adjoint, affaires générales</i>
<i>surintendant adjoint, communications et affaires publiques</i>	<i>Nancy A. Murphy</i>

Michael A. Mackenzie
Robert M. Hammond
Donald M. Macpherson
Suzanne Laberge
Ursula Menke
T. William Sommerville

Ottawa, octobre 1990

Michael A. Mackenzie



Le surintendant,

Monsieur le Ministre,

À l'honorable ministre des Finances

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1990.

Ce rapport, qui englobe la période comprise entre septembre 1989 et août 1990, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général de même qu'aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Nº de catalogue IN-1990

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MOM Printing

Il est obtenu des exemplaires supplémentaires.

prétre de communiquer avec la direction, Communications et affaires publiques.

Canada

1990

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



CAI
IS
-ASG

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1991

Canada



Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report



1991

Canada

Cat. No. IN-1991

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications

Printing: MOM Printing

Copies available from the Director, Communications and Public Affairs



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act, I am pleased to submit my Office's 1991 annual report.

The report covers the period from September 1990 to August 1991 and provides information that I hope will be of interest to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions and pension plans.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1991

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Inquiries
about federally regulated
financial institutions and
pension plans

(613) 990-7788
(613) 990-7849
(613) 990-7890
(Fax: 613-990-5591)

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent

Michael A. Mackenzie

Deputy Superintendent, Insurance and Pensions

Robert M. Hammond

Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions

Donald M. Macpherson

Deputy Superintendent, Regulatory Policy

Suzanne Labarge

Senior Corporate Adviser

Ursula Menke

General Counsel

T. William Sommerville

Director, Communications and Public Affairs

Nancy A. Murphy

A Message from the Superintendent



This is my Office's fourth annual report. The information in it covers the period from September 1990 until August 1991. In this opening message, however, I want to talk principally about the four months starting in April 1991 during which the government had to take control of three deposit-taking financial institutions — the Standard Trust Company and the Standard Loan Company in April, and the Bank of Credit and Commerce Canada in July. Those actions and the actions that followed caused distress and inconvenience and difficulty and upset for all Canadians who had accounts and deposits with those closed institutions.

I want to talk briefly here about what we did, why we did it, and why we do things the way we do.

First, know that my Office takes no joy in closing financial institutions. We take no pleasure from locking up depositors' money. And we do not take lightly, by any means, the risk attendant to closing a trust company or a bank — the risk that people's confidence in our financial system will be shaken. For although laws and regulations are important, the safety of our financial system remains largely dependent on the trust and confidence that people have in it. Many people are responsible for maintaining that trust and confidence — the management of financial institutions, their directors, auditors, and regulators. How do we keep that trust and confidence? It is not a one person job.

There is really only one reason for closing a financial institution in serious trouble: depositors' or policyholders' funds are threatened and could be lost to them if immediate and very serious action is not taken.

Financial institutions aren't strong and healthy one day and sick to death the next, although rapidly deteriorating real estate and other markets can seriously damage any institution. Sometimes an institution will be in temporary difficulty, in a little difficulty, in serious difficulty. It does the prudent thing and tries to deal with its problems.

Once an institution is in difficulty, this Office has a number of regulatory actions it employs to protect funds. The choice of which action to take depends on an assessment of the nature and causes of the institution's problems and its capacity to resolve them.

In most cases institutions deal with situations as a result of our Office taking regulatory action. We do not attempt to or want to manage or run any financial institution. But we will and do step in — and with alacrity — when we identify a problem that can be fixed by restricting some activity or by requiring more capital or by changing the way a given piece of business is done. We try to work together to deal with the situation at hand.

Usually regulatory action on our part and co-operation on the part of an institution succeed in fixing a problem. Confidence in the system is not lost; depositors' or policyholders' money is not lost. But sometimes regulatory action doesn't work. A difficult judgement must be made about the extent of the threat and whether it can be overcome or is fatal. Making that determination is not a science. When all avenues have been explored and come only to dead ends, we have no option but to lock up the institution's funds in order to protect them from erosion or shareholders' withdrawal. This was the case with the Standard Trust Company and Standard Loan Company.

We had identified a number of serious problems with Standard, and these were brought to the attention of management, the audit committees

and the company's auditors. During June and July 1990, however, we recognized that the company was in a seriously impaired financial situation as a result of large loan losses sustained as real estate values continued to deteriorate. We immediately required a new audit, the injection of more capital and, together with the Canada Deposit Insurance Corporation, pressured the owners to sell the company. It was only when these efforts failed and the parent company was put into bankruptcy that we had no choice but to take possession of Standard's assets.

The case of the Bank of Credit and Commerce Canada was different. It is key to remember that the action taken on July 5 against the Bank of Credit and Commerce Canada was as a result of regulatory action taken that very day elsewhere in the world. During the period preceding July, the Bank of Credit and Commerce Canada was responding co-operatively to the regulatory concerns brought to its attention by this Office. The bank's parent continued to respond quickly and positively to all supervisory requests. As far as we knew, work was well under way in Great Britain and elsewhere to restructure the Bank of Credit and Commerce International and its subsidiaries. We had no reason to believe that this restructuring would not proceed or that the parent company would not support the Canadian subsidiary.

The action by foreign authorities made it impossible for the parent bank to support any longer the subsidiary in Canada. We closed the bank in Canada, so that the depositors' funds would be protected to the extent possible and the assets held in Canada at the time would not leave the country. If the bank's parent had been in a position to continue to support the Canadian subsidiary, it would undoubtedly have done so. The bank would have continued to co-operate with this Office in working itself out of its temporary problems, and eventually those problems would have been overcome.

We do not accompany our regulatory action with press conferences and banner headlines. Broadcasting the regulatory actions in respect of a given financial institution can generate a run on that financial institution. And there's nothing fair or equitable or protective about a run; the person at the front of the line is lucky and the person at the back of the line loses everything.

These recent experiences underline the importance of procedures and measures to prevent the development of trouble or to contain the financial impact of difficulties as they arise. These procedures are based on the premise that safety and soundness can be assured only when management, directors and auditors work together actively with the regulator. Our role is to ensure that this happens — and that at all times institutions are adequately capitalized following very conservative accounting principles, that they possess sufficient liquidity, and that they act in conformity with legislation, regulations and our Office guidelines.

These approaches have been described in earlier annual reports. In my view, they are working well in Canada, and, despite the current business weakness, the Canadian financial system, in the main, remains strong.

Contents

Letter of Transmittal	iii
How to Contact the Superintendent's Office	iv
Executive Committee	iv
A Message from the Superintendent	v
The Superintendent's Mandate, Mission and Goals	1
Organization and Activities of the Superintendent's Office	3
<i>Regulatory Policy Sector</i>	4
Policy and Research	4
Rulings	5
Legislative Planning	6
Policy Support	6
Institutional Information Reporting	6
Program Review	7
Planning and Professional Development	7
<i>Deposit-Taking Institutions Sector</i>	8
Registrations and Investigations	8
Financial Analysis	9
Specialist Support	9
Examinations	9
<i>Domestic Banks</i>	10
<i>Foreign Bank Subsidiaries</i>	12
<i>Trust and Loan Companies</i>	12
<i>Co-operative Credit Associations</i>	13
<i>Investment Companies</i>	14
Updates	14
<i>Money Laundering</i>	14
<i>Communications with Provincial Regulators</i>	14
<i>Insurance and Pensions Sector</i>	15
Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice	15
<i>Pension Benefits Division</i>	16
Regulating Insurance Companies	18
<i>Property and Casualty Insurance Division</i>	18
<i>Life Insurance Division</i>	21
The Office's Actuarial Services	25
<i>Canada Pension Plan Division</i>	25
<i>Government Services Division</i>	26

<i>Management Services Sector</i>	27
Personnel and Systems	27
Finance and Administration	28
Communications and Public Affairs	29
<i>Dealing with Enquiries and Complaints</i>	29

The Superintendent's Mandate, Mission and Goals

Effective supervision requires knowing what is happening in institutions, who the managers and directors are, how institutions are responding to new developments and changing conditions.

The Mandate

The Office of the Superintendent of Financial Institutions was established in 1987 when Parliament passed legislation that amalgamated the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks and broadened powers and responsibilities related to supervising federally regulated financial institutions in Canada.

The Office's enabling legislation provided for a single regulatory body for all federally regulated financial institutions; Canada is unique in having an organization of this kind. The legislation also gave the Superintendent a broad range of powers and authorities to deal as promptly and effectively as possible with problems that arise in federally regulated financial institutions and pension plans. These powers include the power to issue Directions of Compliance in situations where the Superintendent is of the view that a financial institution has embarked on — or is about to undertake — practices that are unsafe or unsound. A Direction of Compliance may also be issued to seek a remedy to an identified situation.

The 1987 legislation established a committee composed of the Superintendent of Financial Institutions, the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, and the Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation. This Financial Institutions Supervisory Committee was set up to simplify the confidential exchange of information among its members on all matters related to supervising financial institutions. The Superintendent chairs the committee.

The Superintendent's Office is responsible for regulating and supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that are licensed or registered by the

federal government. The Office supervises federally regulated employer-sponsored pension plans and also provides actuarial reports on various government pension programs. As an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation or through federal-provincial arrangements, the Office also carries out reviews of certain provincially chartered institutions.

In addition to the duties set out in the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office administers various pieces of legislation that apply to federally regulated financial institutions and pension plans — the Bank Act, Canadian and British Insurance Companies Act, Foreign Insurance Companies Act, Trust Companies Act, Loan Companies Act, Investment Companies Act, Co-operative Credit Associations Act, the Pension Benefits Standards Act, 1985, and portions of the Income Tax Act. The Office also administers the Civil Service Insurance Act and the Excise Act, Part I, and has responsibilities under the Public Pensions Reporting Act.



The Mission

The mission of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is to regulate financial institutions and pension plans under federal jurisdiction with a view to maintaining public confidence in the Canadian financial system. The Office's mission also includes providing actuarial advice to the government. The five major goals that support this mission statement are:

- to monitor financial institutions and pension plans for solvency, liquidity and compliance with legislation, regulations, and Office guidelines;
- to monitor events and trends that may affect federally regulated financial institutions and pension plans;
- to act as required on issues of solvency, liquidity and compliance of each financial institution and pension plan;
- to contribute to a safe and sound regulatory framework of legislation, regulation and guidelines through policy development; and
- to produce high quality actuarial reports in a timely fashion to meet legislative and other government requirements.

Depositors, policyholders, and pension plan members are at the centre of this mission and its goals.

Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension plans must be assured that the system is working on their behalf. The work of the Superintendent's Office is done with a view to maintaining this essential public confidence and dealing quickly and effectively with any threats to it.

A major motivation for the Office is a prudential concern for the solvency and liquidity of each institution and plan. The Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop policy proposals on regulatory matters for the consideration of Ministers and to identify and assess strengths and weaknesses in the system so that sound advice may be provided to government. As well, the Office monitors institutions' compliance with legislation, regulations and guidelines and acts as necessary, again with the confidence of depositors, policyholders and pension plan members in mind.

The Superintendent's Office is not in the business of managing any institution. The job is rather to analyse the financial climate and develop rules and guidelines that are based on an understanding and appreciation of the facts of business life and on policies determined by the Government of Canada.

Examination programs are directed toward solvency, liquidity and compliance concerns. The Office's Examination Framework and its associated principles, practices and criteria are designed to ensure that Office staff and resources are used most effectively when and where they are most required. Analysts working in the Office carry out detailed and comprehensive work on returns and other information provided to the Superintendent by financial institutions and

pension plans. Based on detailed risk assessments, analysis of emerging trends, and a variety of other techniques, on-site examinations are planned, conducted, reported and followed up by examination staff.

The Office keeps in close contact with the financial institutions and pension plans that it supervises. Effective supervision requires knowing what is happening in institutions, who the managers and directors are, how institutions are responding to new developments and changing conditions. Relationships with auditors, actuaries, industry associations, professional groups and with other supervisors and regulators all help to contribute to the Office's knowledge and ability to supervise institutions effectively and competently.

The next sections of this report describe how the Office of the Superintendent is organized to meet the demands of its mandate and mission.

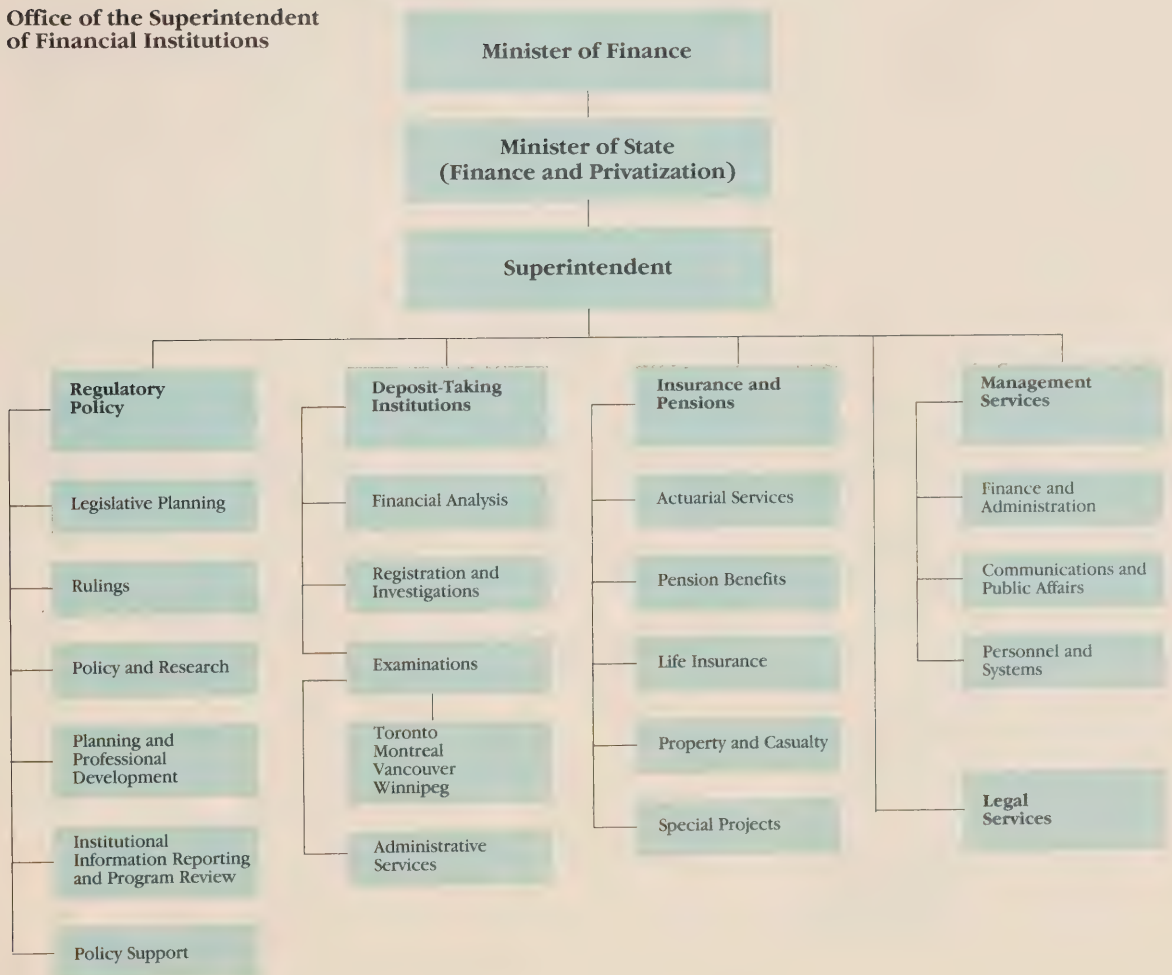
Organization and Activities of the Superintendent's Office

The Office is organized so that it can work most effectively to meet the goals described earlier in the report. Although each sector has specific tasks and activities, all come together as one Office to fulfil the Office's mandate and mission.

The Minister of Finance and the Minister of State (Finance and Privatization) are responsible to the House of Commons for the activities of the Superintendent's Office, which is a separate government department. Three sectors in the Office are

headed by Deputy Superintendents, two responsible for operating divisions and one responsible for regulatory policy matters. The Senior Corporate Adviser to the Superintendent has functional responsibility for the fourth sector, Management Services. The Deputy Superintendents and the Senior Corporate Adviser report to the Superintendent; the Office's Legal Services Unit also reports direct to the Superintendent.

Office of the Superintendent of Financial Institutions





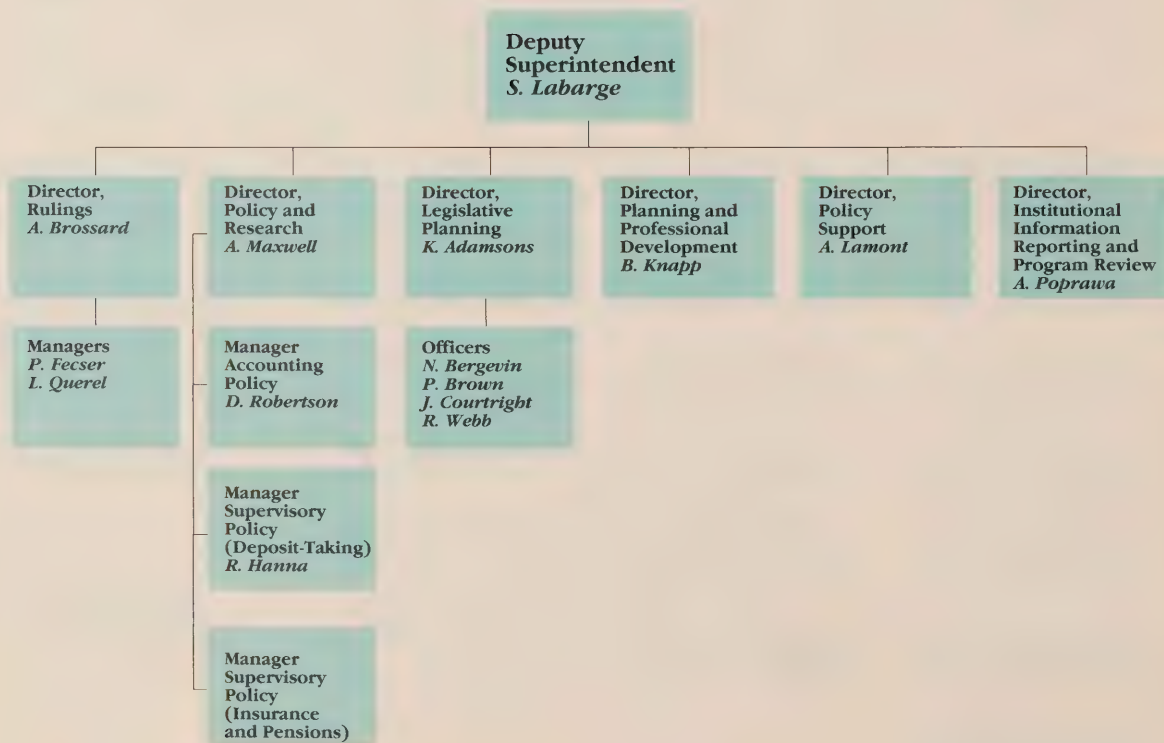
Regulatory Policy Sector

The Office's Regulatory Policy Sector contributes to developing and maintaining the legislative and policy framework for supervising federally regulated financial institutions and works to ensure a cohesive and consistent application of that framework across all institutions. There are six divisions in the Sector which is headed by Deputy Superintendent, Suzanne Labarge. The Sector has 53 staff members.

Policy and Research

The Policy and Research Division develops regulatory policy proposals and guidelines for banks, trust and loan companies, insurance companies and other financial institutions. It also develops certain accounting standards for financial institutions. The Division has three principal groups — Supervisory Policy (Deposit-Taking), Supervisory Policy (Insurance and Pensions), and Accounting Policy. The Division's work involves identifying, analysing and resolving issues that arise both in the individual business sectors and across industries. And it entails close co-ordination with and participation

Regulatory Policy Sector



on standard-setting and supervisory committees.

Members of Supervisory Policy (Deposit-Taking) are involved in developing prudential standards primarily for banks and trust and loan companies. Their activities include representing the Office on Bank for International Settlements' (BIS) working groups studying risks of concern to supervisors of banks that are active internationally. In 1990-91, these groups continued work on the interpretation of the BIS capital accord and the supervisory treatment of interest rate risk. They also undertook a review of the risks of netting foreign exchange and other derivative contracts.

Domestically, Supervisory Policy (Deposit-Taking) staff completed consultations and provided rules to banks on the asset risk weightings of federal and provincial public sector entities for capital adequacy purposes and on large credit exposure limits. In addition, the Office released a new manual of guidelines for banks, a "best practices" paper for securities lending and a discussion paper on the prudent person approach to supervision. Consultations with interested parties continued on the regulatory framework for banks' participation in asset securitization transactions and on capital adequacy guidelines to take account of new interpretations and innovative capital proposals.

Supervisory Policy (Insurance and Pensions) worked closely with the Insurance and Pensions Sector to develop investment rules and requirements for pension plans under a prudent portfolio approach and to determine steps to be taken

by property and casualty insurance companies in carrying on financial guarantee insurance. The group also developed proposals for self-dealing rules for reinsurance arrangements and worked on policy issues related to revisions in insurance legislation. An Asset Analysis group reports to the Manager, Supervisory Policy (Insurance and Pensions). This group ensures that the investments and loans of federally regulated trust and loan companies, insurance companies and pension plans comply with legislation, regulations and policies.

Accounting Policy staff research and develop policy on accounting issues that affect financial institutions. During 1990-91 the work included developing accounting guidance for NHA-insured mortgage-backed securities, sales of assets with recourse, the treatment of real estate acquisition, development and construction financings and non-performing loans. Members of the Accounting Policy group participated in the work of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Financial Institutions Task Force and related study groups on liquidity and solvency and on accounting for loans and credit losses.

Rulings Division

The main role of the Rulings Division is to provide interpretations, rulings and opinions to the Office's operating sectors and to financial institutions concerning the legislation and regulations governing federally regulated financial institutions. The Division is working to revise all rules used in the past to ensure a greater degree of consistency Office-wide. This review will help the Office in preparing to administer new financial institution legislation where a more uniform approach to regulating the different sectors of the financial industry is proposed.

Rulings Division also deals with particular corporate governance requests. For example, it processes the incorporation of foreign bank subsidiaries, the change of ownership of certain financial institutions, the acquisition of new financial businesses by foreign investors, and some corporate restructuring.

Given their experience with existing legislation, officers in the Rulings Division provide useful information and advice to the Legislative Planning Division in its work on new legislation and regulations.

The Division is also involved in a number of special projects, such as the development of a regulatory framework for the securities clearing and settlement system in Canada. The Division takes an active role in the Canadian Working Committee of the Group of Thirty and is responsible for developing regulatory arrangements with the Canadian Depository for Securities Limited. The Division provides technical and general policy advice to the Department of Finance on such issues as the GATT and the North American Free Trade Agreement negotiations.



Legislative Planning Division

The Legislative Planning Division is responsible for the Office's activities that relate to proposed legislation and regulations affecting federally regulated financial institutions. During 1990-91, considerable progress was made with the Government tabling in Parliament new legislation for trust and loan companies, banks, and insurance companies.

The Division is responsible for developing many of the regulations required by the new legislation. We have released discussion drafts of regulations and policy papers on capital adequacy, regulatory capital, total assets, securities dealings, commercial loan definitions and activities of financial leasing corporations. Work continues on various other regulations that will be made pursuant to the new legislation.

Legislative Planning Division prepares and amends regulations made pursuant to existing federal statutes administered by the Office. Each year the Division submits regulations to be included in the Annual Federal Regulatory Plan. During 1990-91, Pension Benefits Standards Regulations were promulgated. The Investment Valuation (Canada Companies) Regulation and amendments to the Regulation dealing with the Protection of Securities concerning the use of depositories for securities were published in *The Canada Gazette* for comment.

The proposed legislation will cause the Office to modify some of its supervisory procedures. Legislative Planning Division is involved in developing changes in procedures that will permit the Office to administer the new legislation effectively.

Policy Support

The Policy Support Division represents the Regulatory Policy Sector in Toronto. It assists in co-ordinating regulatory policy activity in the Toronto office by ensuring that policy issues that originate there are referred to appropriate staff in Ottawa. The Division is also the policy contact in Toronto for the operating sectors and for the general public.

Policy Support maintains regular contact with industry representatives and associations, such as the Canadian Bankers Association and the Canadian Life and Health Insurance Association and with other regulators, primarily the Ontario Securities Commission, the Toronto Stock Exchange and the Investment Dealers Association. Division staff also participate regularly on the Office's Auditors' Advisory Committees, thus maintaining relationships with the accounting profession. Division staff represent the Office on the Bank for International Settlements' committee dealing with position risk in traded equities.

Policy Support assists in research projects that have policy implications. The primary focus of the Division's activities continues to be on securities related issues; this will continue in the coming year.

Institutional Information Reporting

This unit is responsible for assisting operational areas of the Office in ensuring that the information collected from supervised institutions meets the supervisory needs of the Office and the needs of those agencies with whom information is shared. The unit helps in determining the nature, form and timing of regulatory reporting requirements and works to ensure that the requirements do not place undue burdens on supervised institutions and pension plans.

During the past year, Institutional Information Reporting, in conjunction with other member agencies of the Financial Institutions Supervisory Committee, has developed proposals for regulatory and statistical reporting for banks, trust and loan companies, life insurance companies, fraternal benefit societies and co-operative credit societies. These proposals are being discussed with industry representatives with a view to implementation beginning in 1992. Major features of the new reporting system will include a higher degree of consistency both in content and frequency among industries and increased use of electronic filing methods.

Program Review

The Program Review Division is responsible for program evaluation, internal audit and quality assurance in the Office. The purpose of the work is to provide the Superintendent with an assessment of whether objectives are being met and whether management controls are working well.

During the past year, the Division supervised the completion of internal audits on five units of the Office. In addition, a long-term audit plan and annual report were approved by the Superintendent. Research into developing a program evaluation framework is well under way with work on the first phase to be completed by the end of 1991. The Division is also working on establishing an evaluation and audit tracking system which will report on the implementation of evaluation and audit recommendations.

Planning and Professional Development

The Planning and Professional Development Division provides staff training and development services, co-ordinates the Office's planning process, and carries out various studies and special projects. The training and development services are designed primarily for examiners, analysts and policy officers. They include organizing and conducting events such as the Office's annual conference, technical seminars, policy briefings, industry overviews and orientation programs. The Division also conducts workshops on interviewing, presentation and writing skills.

In the last year, Planning and Professional Development organized a number of technical seminars and briefings on such topics as directions of compliance, rulings and reinsurance. Industry overviews of property and casualty insurance and of pensions were held last fall. The Office's orientation program was developed and sessions were held in Toronto and Ottawa for 50 staff. And during the year, courses on presentation skills and on writing skills were each given to more than 90 employees. In association with the Montreal Exchange, the Division sponsored courses on derivative products in May and June for 90 staff in Toronto and Ottawa. Policy Sector staff helped conduct a preliminary series of seminars on the proposed financial legislation in May and June, and the

Division is planning more in-depth training for next winter to address the Office's revised procedures for administering new legislation.

Planning and Professional Development also develops policies on training and professional development for Office staff, informs staff of outside courses, conferences and seminars, and tracks attendance at external training and development activities.

The Division is also responsible for refining the strategic and business planning processes and systems used by the Office. Since the Office is a government department, its planning must support the requirements of central agencies such as the Treasury Board and the Public Service Commission.



Deposit-Taking Institutions Sector

The Deposit-Taking Institutions Sector is headed by Donald M. Macpherson, Deputy Superintendent. With staff in Toronto, Montreal, Vancouver, Winnipeg and Ottawa, the Sector is responsible for supervising federally incorporated banks, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. Its work is concentrated on monitoring the solvency of these institutions and on determining their compliance with federal legislation and regulations. In a similar manner, the Sector carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Since its inception, the Office has continued to strengthen the Deposit-Taking Institutions Sector outside

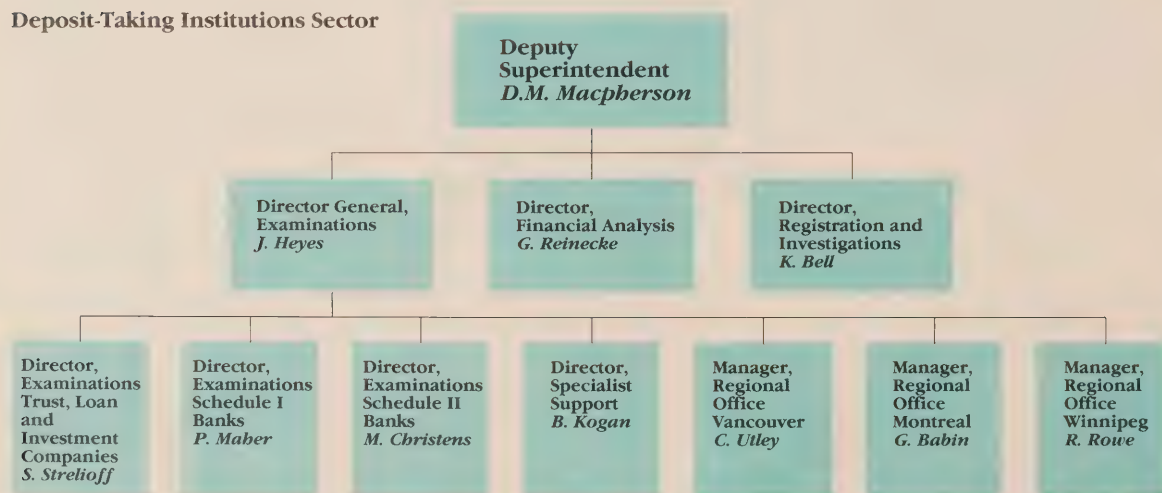
Ottawa. In 1990 there were 19 staff members in Ottawa and 67 in the regional offices. At the end of June 1991, Deposit-Taking Institutions Sector had 21 staff members in Ottawa and 72 in the regions — 46 in Toronto, 12 in Montreal, 8 in Vancouver, and 6 in Winnipeg. Regional offices, reporting through the Director General, Examinations, in Toronto, conduct the examination of insurance companies and pension plans in addition to deposit-taking institutions.

With the increased number of staff, improved monitoring techniques, and the organization of the Sector in regional offices, our examiners are close to the institutions we supervise. This allows examiners to be aware of regional economic conditions across the country.

Registrations and Investigations

In Ottawa, the Registrations and Investigations Division, with a staff of 11, is responsible for dealing with the corporate governance aspects of administering the Acts and regulations. These activities include processing requests for incorporation or amalgamation of companies and making recommendations regarding the licensing of institutions. The Division's central activity is overseeing institutions that require close supervision. The Division also investigates contraventions of legislation and develops supervisory investigative practices. Where necessary, the Division implements those sections of the legislation dealing with exercise of supervisory sanctions.

Deposit-Taking Institutions Sector



Financial Analysis

Also in Ottawa, the eight employees in the Financial Analysis Division support the examination process by analysing data reported by supervised companies and by monitoring trends in key indicators of institutions' performance. For example, these analyses focus on the profitability of the industry, trends in non-performing assets, provisions for losses, levels and composition of capital, and activities in derivative financial products. The role of this Division is also to analyse trends in sectoral and geographic business activity so as to provide examiners and the Office with early warning of potential problem areas.

Specialist Support

As part of the Toronto examination group, the Specialist Support Division, working from Toronto and Ottawa with a staff nine, is responsible for co-ordinating Sector-wide issues and for developing and carrying out examination practices and developmental work in specialized areas such as information systems and treasury operations. The Division is also responsible for co-ordinating the activities of outside consultants who aid in assessment of asset quality reviews designed to enhance the examination process.

Examinations

Applying the principles, policies and criteria established in the Examinations Framework, examiners in the Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver offices carry out the planning, monitoring, on-site, and reporting phases of examinations. Monitoring is carried out through the analysis of financial and other information to identify the areas of major risk exposure in each institution. This serves to focus the on-site examination work. In all

institutions, a critical risk is the deterioration of asset quality. In examining this risk in deposit-taking institutions, the Office engages the services of credit consultants who are senior credit officers retired from major financial institutions. These individuals bring sound knowledge to the examination of this vital area.

Examinations culminate in a review of the findings with the companies' most senior officers. At these meetings, key matters are identified, and required corrective action and follow-up monitoring are discussed.

Examinations, Deposit-Taking Institutions





Supervising Deposit-Taking Institutions

The Deposit-Taking Institutions Sector supervises and regulates all federally incorporated or registered banks, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. Examinations and reviews are conducted in each institution and there is ongoing monitoring.

Canadian chartered banks include 10 domestic banks and 57 subsidiaries of foreign banks. Foreign banks also operate 51 representative offices in Canada. These offices are not permitted to carry on banking activity but are designed to promote the overseas services of the foreign banks they represent.

In addition to banks, the Sector supervises and regulates 30 loan companies, 37 trust companies, 18 investment companies and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. Through federal-provincial arrangements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Sector also carries out reviews of certain provincially chartered trust and loan companies. Some 43 institutions are subject to Office supervision by virtue of these relationships.

The supervisory activities of the Office are conducted on a cost-recovery basis. Deposit-taking institutions in total were assessed \$12.9 million for 1990-91. Those domestic banks that meet established criteria regarding ownership and are classified as Schedule I Banks shared

\$5.4 million of these costs. Schedule II Banks, which include foreign bank subsidiaries and one closely held domestic bank, were assessed \$1.7 million. Trust and loan companies, co-operative credit associations, and investment companies carried \$5.4 million, \$0.4 million, and \$0.08 million of costs respectively. In addition, CDIC was assessed \$0.5 million for work performed by the Office in an agency capacity.

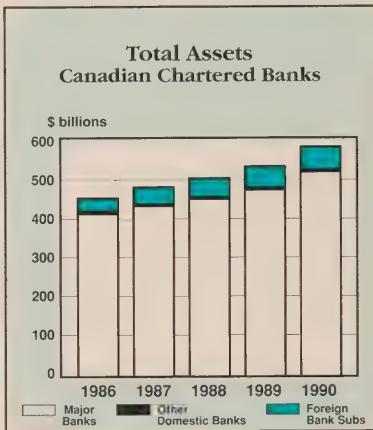
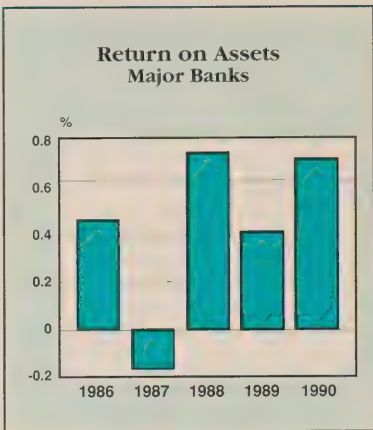
With respect to the financial performance of deposit-taking institutions during 1990, deteriorating economic conditions and a general decline in real estate prices across North America during the year adversely affected asset quality and profitability. Earnings declined due to a higher incidence of non-performing loans requiring increased provisions for loan losses.

Domestic Banks

The eight staff members in the Schedule I Banks group in Toronto and additional staff in other regional offices are responsible for examining and monitoring domestic chartered banks.

For the year ended 31 October 1990, the six major domestic banks reported aggregate net income of \$3.6 billion, an increase of 89 per cent over 1989. The improvement was entirely the result of the fact that no significant provisions for loan losses were required against loans to lesser developed countries. Return on assets was 0.71 per cent and return on common equity was 15.0 per cent, up from 0.41 per cent and 8.1 per cent respectively in 1989.

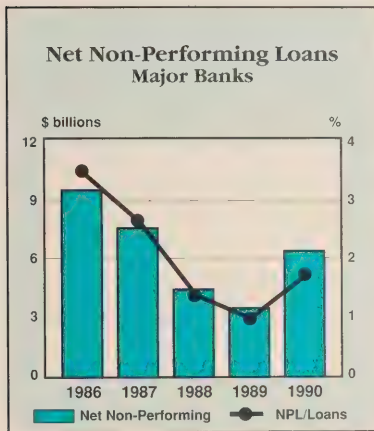
The major banks, with assets of \$518 billion at 31 October 1990, accounted for 99 per cent of domestic bank assets and 89 per cent of total chartered bank assets.



If 1989 provisions for losses on loans to less developed countries were excluded from year-over-year comparisons, 1990 net income would have shown a decline of about 18 per cent. The major adverse

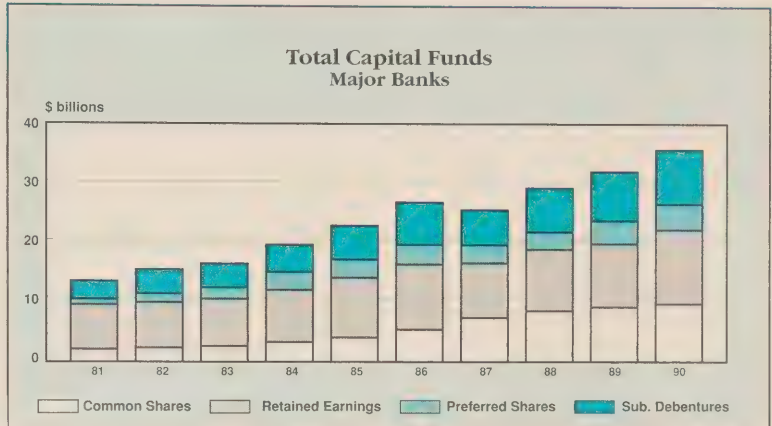
factors in financial performance in 1990 were as follows:

- Asset quality deteriorated as a result of the general economic decline in North America. At 31 October 1990, non-performing loans net of allowance for credit losses totalled \$6.5 billion and represented 1.76 per cent of total loans. This compares to non-performing loans of \$3.6 billion or 1.05 per cent of loans at the end of fiscal 1989.



- Net interest margins came under pressure in 1990, decreasing from 3.14 per cent of assets in 1989 to 2.89 per cent in 1990. Because the banks are liability-sensitive over the short term, rising interest rates during 1990 increased funding costs more rapidly than interest revenue, thereby reducing margins. In addition, lower interest receipts on loans to less developed countries and a higher level of non-accrual loans reduced margins. In the first half of 1991, declining interest rates helped enhance margins.

- Non-interest expenses rose at a faster pace than revenues: 10 per cent compared to 2 per cent. Expenses rose as a result of invest-



ments in technology, modernization and expansion of branches, higher capital and business taxes, and higher salary costs.

- The weak equity markets during 1990 resulted in poor results for the banks' investment dealer subsidiaries.

Despite the difficult economic environment, continuous progress has been made in reducing exposure to less developed countries and improving capital adequacy.

Loans to less developed countries are no longer a material burden to the major banks. Since 1987, the banks have reduced their net exposure through reservations, sales and restructuring agreements. At 31 October 1990, aggregate net exposure represented 20 per cent of common equity, down from 26 per cent in 1989 and 134 per cent in 1986.

During the past 10 years, the capital adequacy of the major banks,

expressed as a percentage of assets, has improved considerably. Capital funds for the major banks grew from \$13.6 billion in 1981 to \$38.6 billion by the end of 1990, for an average annual growth rate of 11.4 per cent. This compares to a growth rate for assets of 5.3 per cent. Twenty-three per cent of total capital growth was internally generated, an impressive portion, in light of the fact that \$31 billion in loan losses was expensed in the 10-year period with an after-tax cost of approximately \$17 billion. Since 1988, capital adequacy has been determined in accordance with the Canadian application of the Bank for International Settlements (BIS) framework. For 1990, all the major banks exceeded the current requirement of a minimum capital ratio of 7.25 per cent of risk-adjusted assets. By 1992, banks will be required to maintain a ratio of at least 8 per cent. At 30 April 1991 all the major banks had already exceeded that level, attaining an average ratio of 8.3 per cent.

In the first half of 1991, the six

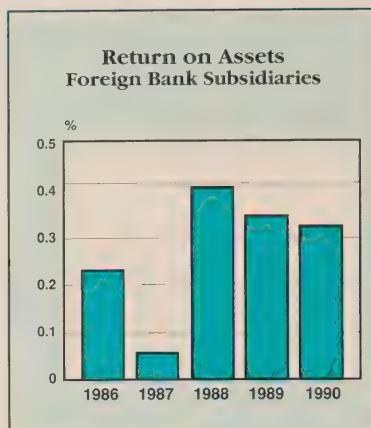


major domestic banks continued to be adversely affected by the recessionary environment. Aggregate net income for the first half of 1991 was \$1.8 billion, down 8 per cent from the same period in 1990. Provisions for loan losses were 72 per cent higher than for the same period in 1990. Non-performing loans net of allowances for credit losses stood at \$8.8 billion at 30 April 1991 and represented 2.3 per cent of loans.

Foreign Bank Subsidiaries

The 10 staff members in the Schedule II Banks group in Toronto and additional staff in the other regional offices are responsible for examining and monitoring foreign bank subsidiaries.

At 31 October 1990, there were 56 foreign bank subsidiaries operating in Canada. In the first half of 1991, another commenced operations — Sottomayor Bank Canada, a subsidiary of a Portuguese bank. The aggregate assets of foreign bank subsidiaries totalled \$57.8 billion at 31 October 1990, a 6.1 per cent increase from 1989.



The earnings of foreign bank subsidiaries were more adversely affected by a deterioration in asset quality than the major domestic banks. Their net income for 1990 was \$172 million, virtually unchanged from 1989. However, if the two foreign bank subsidiaries that ceased operations during 1990 were excluded from year-over-year comparisons, earnings declined by about 30 per cent. The major factor in the decline in earnings was a substantial increase in provision for loan losses in the latter half of the year. Return on assets was 0.32 per cent compared to 0.34 per cent in 1989. There was great divergence in the 1990 results of the individual organizations, and nine foreign bank subsidiaries reported losses.

The profitability of foreign bank subsidiaries remained under pressure in the first half of 1991. The net income of those banks was down 45 per cent from the same period in 1990 with return on assets at 0.26 per cent compared to 0.55 per cent. Mounting provisions for loan losses continued to be the major factor in the decline.

Bank of Credit and Commerce Canada

On 5 July 1991, the Superintendent took control of the assets of Bank of Credit and Commerce Canada (BCCC) in response to regulatory action taken on Bank of Credit and Commerce International S.A. in the United Kingdom, Luxembourg and the Cayman Islands. On 25 July 1991 the Minister directed the Superintendent to take control of BCCC pursuant to section 279 of the Bank Act. On 12 August 1991, a court order was sought to name a provisional liquidator for BCCC, and a hearing for winding up the company was held on 6 September 1991. The court granted a final winding-up order and appointed a permanent liquidator on 23 September 1991.

Trust and Loan Companies

The Trust, Loan and Investment Companies group, with 16 staff members in Toronto and more staff in other regional offices, conducts examinations and reviews in each trust and loan company, and, as with banks, there is ongoing monitoring.

Of the 66 federally supervised trust and loan companies operating at the end of 1990, 8 trust and 4 loan companies were not taking deposits.

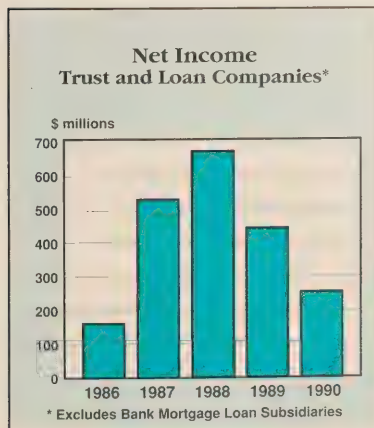
There are now 29 federally incorporated loan companies. However, 11 are wholly-owned mortgage subsidiaries of chartered banks and are not included in this analysis since



their results form part of the consolidated bank results.

At 31 December 1990, aggregate loan companies' assets amounted to \$34.1 billion, an increase of 7.2 per cent from 1989. Aggregate net income was \$194.3 million, up 11.1 per cent from 1989.

At 31 December 1990 trust company assets totalled \$57.2 billion, up 10.9 per cent from 1989. Net income for 1990 totalled \$57.8 million, down 80.1 per cent from 1989. If Standard Trust (discussed later) is excluded from the results, net income declined 39.6 per cent.



The decrease was primarily the result of an increase in provisions for loan losses. Although most trust companies experienced a decline in earnings, there were only five companies that reported a loss for the year.

At 31 December 1990, three groups of related trust and loan companies (three trust and two loan companies) accounted for 72 per cent of the total assets of federally supervised trust and loan companies.

Standard Trust and Standard Loan

In April 1991, the Minister of Finance directed the Superintendent to take control of Standard Trust Company and its wholly-owned subsidiary, Standard Loan Company, with combined assets of \$1.4 billion. Shortly thereafter, a court order was sought and obtained to wind up the company.

Standard experienced extreme financial difficulties resulting from:

- inadequate controls and reporting procedures on real estate lending;
- significant exposure to interim construction loans in general and to one failed developer in particular; and

- the effect of the recessionary environment on real estate values and the ability of borrowers to service their debts.

The company's difficulties were well publicized, and its deposit base eroded at an accelerating pace. Despite changes in top management and further investment from the shareholder, the company's losses could not be contained. The Office made use of powers available to it to restrict the company's operations in order to preserve the quality of remaining assets while a new owner was sought. Unfortunately, a new owner for the corporate entity could not be found, and the decision was taken to wind up the company.

Co-operative Credit Associations

The Trust, Loan and Investment Companies group in Toronto and other regional offices also supervise co-operative credit associations.

At the end of December 1990, there were seven co-operative credit associations that had been granted certificates under the Co-operative Credit Associations Act. These were the federally incorporated Canadian Co-operative Credit Society Limited (CCCS) and six of the eight provincial credit union centrals that are members of CCCS.

The examinations of the co-operative credit associations are carried out under the terms of the Co-operative Credit Associations Act and are similar to those of other deposit-taking institutions.



Investment Companies

Investment companies are also supervised by the Trust, Loan and Investment Companies group. The Office deals with the registrations under the Investment Companies Act and carries out examinations of registered companies. The examinations are similar to those conducted in other institutions.

Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, and shares, or invest in real property for income or resale.

These companies are incorporated under the Canada Business Corporations Act, but, in addition, they may seek, or be required, to be registered under the Investment Companies Act.

There were 20 investment companies registered under that Act at the end of March 1991 compared to 17 a year earlier.

Total assets of investment companies registered at 31 March 1991 were \$36.2 billion compared to \$28.4 a year earlier.

Updates

Money Laundering

Misuse of the financial services industry by money launderers continues to be a serious threat. The Office's publication, *Best Practices for Detering and Detecting Money Laundering*, summarizes the characteristics of transactions that are symptomatic of money laundering activities and the practices that can be followed to detect and prevent those transactions. Since January 1990, an examination of money laundering detection procedures has been part of each of the Office's yearly examinations of financial institutions. The work entails a compliance check of all institutions examined to ascertain whether adequate procedures to detect and deter money laundering are in place and are being adhered to.

On 21 June 1991, "An Act to facilitate combating the laundering of proceeds of crime" received Royal Assent. The purpose of the legislation is to ensure that adequate records are maintained to assist law enforcement authorities in their money laundering investigations.

latory demands on the industry are not duplicated. Frequent meetings have been held with provincial regulators to discuss matters of mutual concern, and substantial progress has been achieved in standardizing reporting formats and timing examinations. In the spring of 1990, the Office, together with the Ontario Ministry of Financial Institutions and the Canada Deposit Insurance Corporation, participated in a task force to study the effects of a decline in real estate values in southwestern Ontario on the trust and loan industry. With the development of financial services conglomerates, which include units created under several incorporating jurisdictions, we expect that the process of regulatory co-ordination will intensify.

Communications with Provincial Regulators

The trust and loan industry in Canada is subject to both federal and provincial regulation. Efforts have continued to improve co-ordination and establish clear lines of communication between the Office and its provincial counterparts so that public protection is enhanced and regu-

Insurance and Pensions Sector

The Insurance and Pensions Sector is headed by Robert M. Hammond, Deputy Superintendent. The Sector has four major divisions — Pension Benefits, Actuarial Services, Life Insurance, and Property and Casualty Insurance. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required to provide actuarial advice and services to government, and the significant differences that exist between the segments of the insurance industry.

The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and also uses the services of examiners located in regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The insurance industry was assessed a total of \$20.3 million for 1990-91. Of this amount, \$6.3 million related to recovery of administrative costs incurred by the liquidator in 1990-91 in winding up eight property and casualty insurers that had failed in previous years.

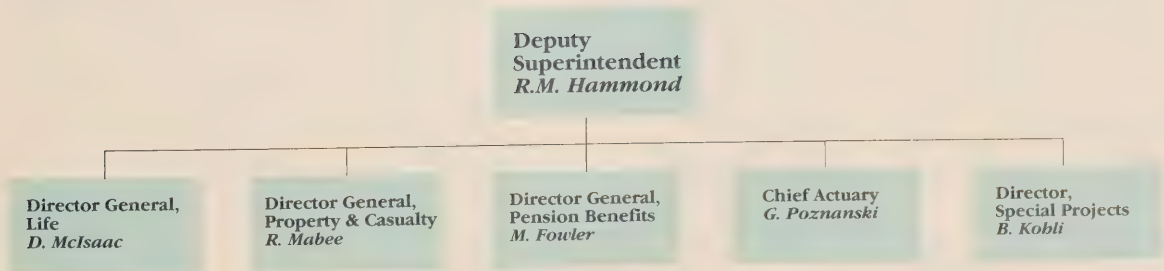
Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice

The Office supervises almost 1,100 pension plans; most are sponsored by employers. These plans cover employees who work in organizations that fall under federal jurisdiction; for example, banks, airlines, and inter-provincial and international transportation and telecommunications companies. Some plans cover as few as one person; in others, tens of thousands of employees are involved.

During 1990-91 the Office conducted 60 on-site examinations of pension plans; 60 more are planned for 1991-92.

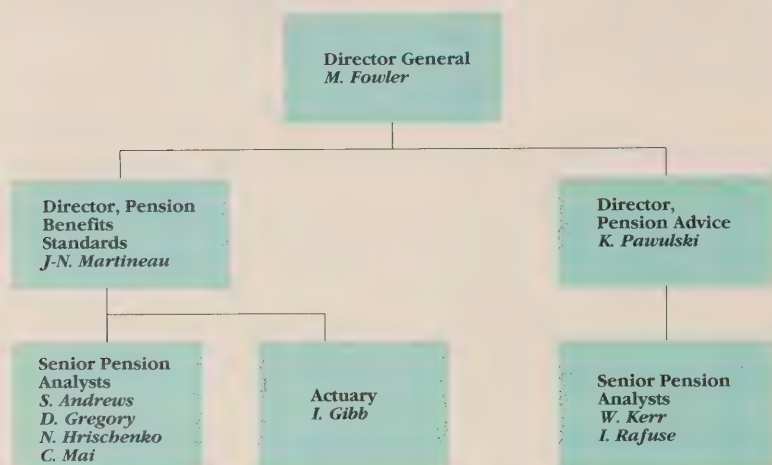
The Office also provides advice to Revenue Canada, Taxation and to Indian and Northern Affairs Canada on matters related to employer-sponsored pension plans.

Insurance and Pensions Sector





Pension Benefits Division



The Pension Benefits Division

The Pension Benefits Division has two sections, Pension Advice and Pension Benefits Standards Act. The Division is headed by a Director General, and both sections have Directors in charge.

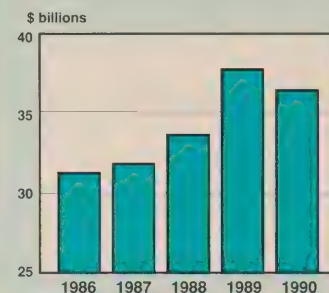
Administering the Pension Benefits Standards Act, 1985

The Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA, 1985) applies to employer-sponsored pension plans that in total cover almost 600,000 members. The total market value of assets of pension plans subject to the PBSA, 1985 was about \$36.3 billion at the end of 1990.

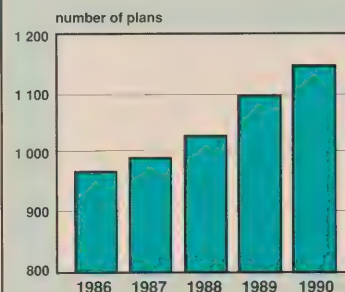
Enterprises that are generally subject to federal regulation include banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, and certain Crown corporations. Any employment and related pension benefits of residents of Yukon and the Northwest Territories are generally subject to federal regulation as well. Profiles of some of the characteristics of these pension plans are highlighted in the accompanying exhibits.

By reviewing pension plan texts and amendments and communicating with the plan administrators or their representatives, the Office tries to ensure that the minimum standards of the legislation are being respected. The standards relate to areas such as

Estimated Total Market Value of Pension Plan Assets Subject to PBSA, 1985



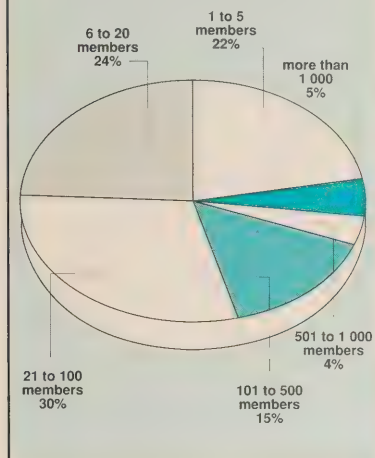
Pension Plans Subject to PBSA, 1985



funding, eligibility for plan membership, vesting of benefits and locking in of contributions, members' rights to opt for early retirement, investing of pension funds, and disclosure of information to plan members.

Pension analysts and actuaries analyse periodic financial reports, including those from independent

Distribution of Pension Plans Subject to PBSA, 1985 by Size of Membership



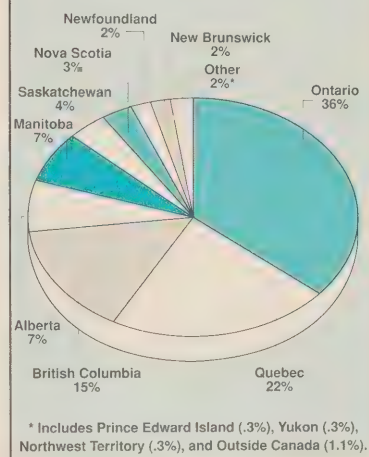
actuaries and auditors. This is done to ensure that plans are adhering to the funding and solvency standards set out in the PBSA, 1985. Examination specialists conduct on-site examinations of selected PBSA pension plans.

During 1990-91, the Pension Benefits Standards Act Section issued certificates of registration to 297 pension plans that fully met the requirements of the Act for the first time. These included 168 plans that were registered under the former Pension Benefits Standards Act. Seventy-eight new plans were filed for registration with the Office; 42 plans terminated or were consolidated with other plans.

The cost of supervising and administering the PBSA, 1985 for 1990-91 amounted to \$2.6 million. Of that, \$0.8 million was recov-

ered through fees levied on plan sponsors. In March 1991, the PBSA 1985 Regulations were amended to provide for increased fees to be paid by supervised pension plans. The revised basis for fees will ensure the ongoing recovery of the Office's costs of supervising and administering the PBSA 1985.

Distribution of Members in Pension Plans Subject to PBSA, 1985 by Province of Residence



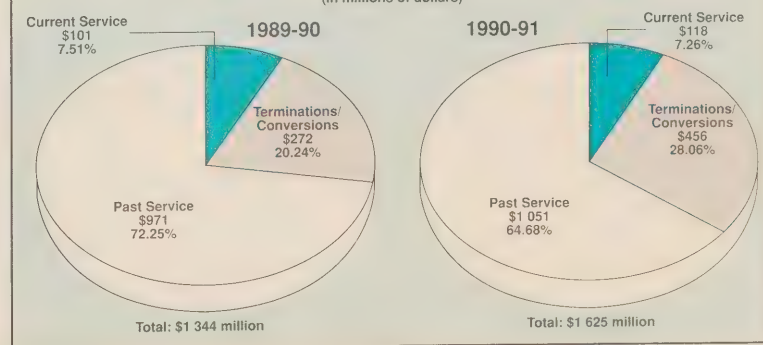
Providing Pension Advice

The Pension Advice Section provides advice to Revenue Canada Taxation and to Indian and Northern Affairs Canada on matters relating to private employer-sponsored pension plans. Certain contributions made by employers to pension plans established for their employees may be deducted from the employer's income on the condition that the amounts are certified by an actuary and are approved by the Minister of National Revenue on the advice of the Superintendent of Financial Institutions. In addition, transfers of amounts from defined benefit pension plans into defined contribution plans or equivalent arrangements may be made on a tax-deferred basis subject to a similar process of certification, advice and approval.

During 1990-91 the Pension Advice Section received 1,816 requests from Revenue Canada Taxation and gave advice to the Minister of National Revenue on 1,719 requests (in 1989-90, 1,021 and 1,114 respectively). The dollar value of employer contributions on which advice was provided totalled \$1,625 million compared to \$1,344

Distribution of Amounts Respecting Advice Given During 1989-90 and 1990-91

(in millions of dollars)





million in 1989-90. In 60 cases during 1990-91, the Pensions Advice Section advised Revenue Canada Taxation to disallow part or all of an amount in respect of which approval had been requested. These amounts totalled \$11.3 million.

Section staff meet regularly with Revenue Canada officers to discuss general matters regarding the advice program and to consult on system issues that affect pension plans and their regulatory environments.

Since mid-1988 we have worked with the Indian and Northern Affairs Canada and with Revenue Canada to improve the co-ordination of reviews of private pension plans sponsored by Indian Bands and funded by Indian and Northern Affairs as part of its Indian Pension Plan Funding (IPPF) program.

Our procedures are designed to ensure that these pension plans comply with all applicable legislation and other government requirements before they begin to receive program funding. During 1990-91 we completed 188 reviews of plans submitted under the IPPF and approved 127 of them for funding. The corresponding figures for 1989-90 were 127 and 25 respectively.

Regulating Insurance Companies

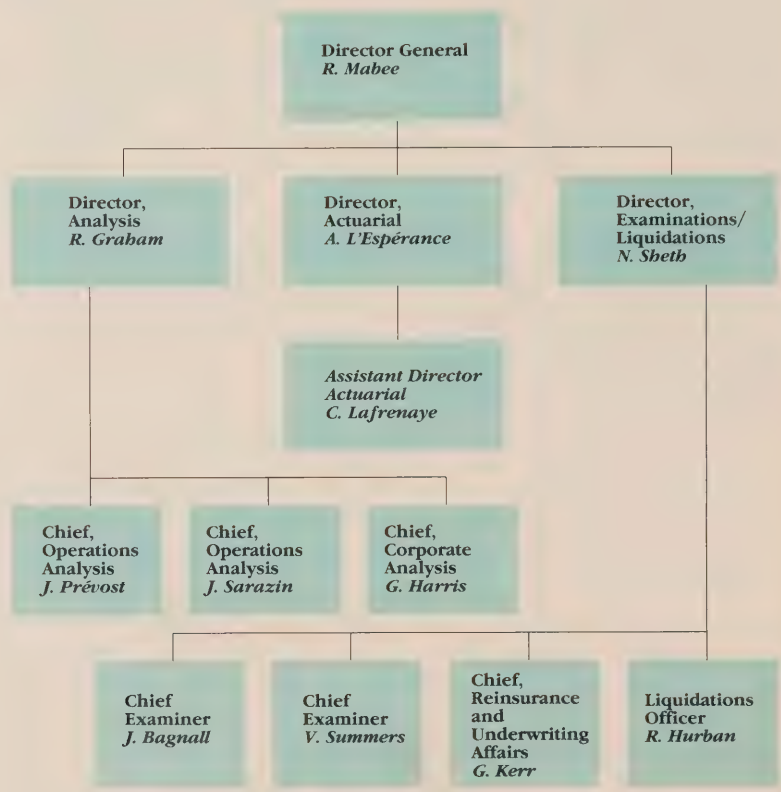
Property and Casualty Insurance Division

Of the more than 350 property and casualty insurance companies operating in Canada, 259 are federally registered and supervised; 107 are incorporated in Canada, and 152 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

The Property and Casualty Insurance Division is responsible for

supervising and regulating all federally registered companies. It is also responsible for examining Manitoba-based provincially registered companies and some insurance pools, such as the Canadian Industrial Risks Insurers and the Canadian Aviation Insurance Group. The Division is headed by a Director General; its organization is shown in the accompanying exhibit.

Property and Casualty Insurance Division



Analysis Section

The Analysis Section is divided into three groups. Two Operations Analysis groups are responsible for day-to-day monitoring of all federally registered companies, and the Corporate Analysis group is responsible for evaluating the applications for new incorporations and registrations.

In addition to evaluating reviewing applications, corporate analysts evaluate all requests from companies for changes in capital structure, mergers and applications for additions and deletions to the classes of insurance that they are authorized to undertake. This work includes analysing applications and statements from the companies and liaising with company officials. In this reporting period five foreign branches were registered through the Corporate Analysis group.

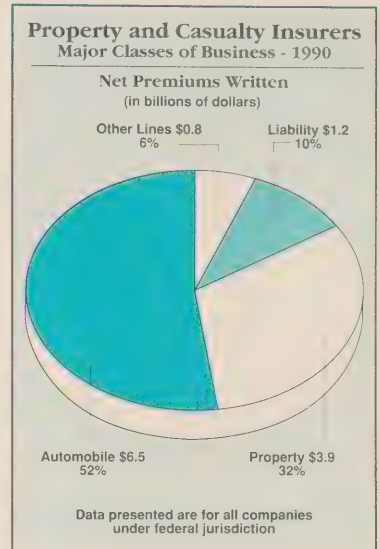
The ongoing monitoring of companies includes reviewing company's operating results and analysing financial ratios derived from regularly obtained financial information. Where clarification is required, operations analysts communicate with the company and meet with officials to discuss matters. Information assembled by the operations analysts through the monitoring process is used by examiners in carrying out the risk analysis that leads to defining the scope of individual on-site examinations.

Examinations/Liquidations Section

The Examinations/Liquidations Section, headed by a Director, Examinations/ Liquidations located in Toronto, is responsible for conducting on-site examinations of companies and for overseeing the winding up of companies in liquidation. Examiners in Vancouver, Winnipeg and Montreal also carry out examinations of property and casualty insurance companies. The objective of on-site examinations is to assess a company's financial position, its compliance with legislation, and its prospects for the future. Examiners report their findings to senior company officials and require corrective action to be taken where necessary.

Actuarial Section

The Actuarial Section evaluates the adequacy of regulated companies' unearned premiums and unpaid claims liabilities. This work involves reviewing actuarial reports submitted by companies, following up on issues arising from this review, and liaising with operations analysts and examiners to obtain or relay additional actuarial information.



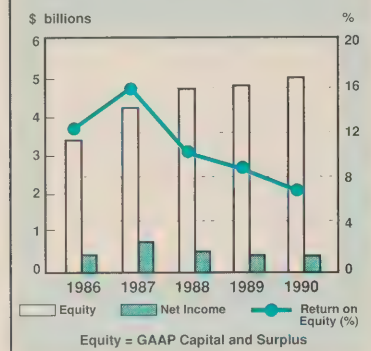
Property and Casualty Operating Results in 1990

The 1990 operating results of federally registered property and casualty insurance companies were mixed. British and foreign companies experienced better results; Canadian companies reported net profits down some 18 per cent compared to 1989. The level of profits earned in 1990 by Canadian companies represented a 7 per cent return on equity compared with 9 per cent in 1989 and 10 per cent in 1988.

Results improved substantially in the class of automobile insurance in 1990, reversing the trend of worsening results in that class in recent years. The introduction of no-fault insurance in Ontario seems to have had a positive impact on the results



Return on Equity Total Canadian Companies

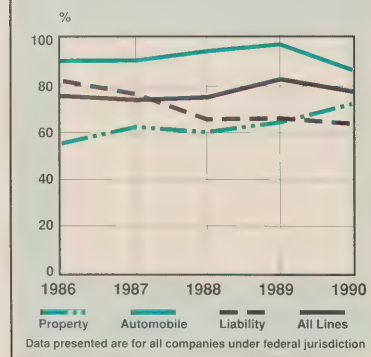


for that class overall. In the class of property insurance, however, results generally deteriorated substantially, strong price competition appearing to be the main reason.

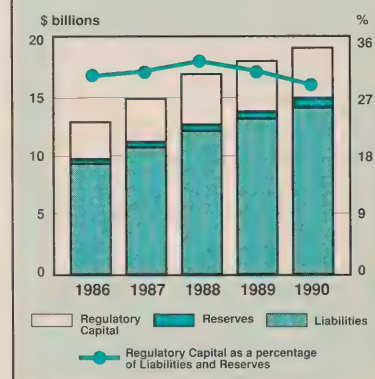
As measured by expressing regulatory capital as a percentage of liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies declined again in 1990 as a result of the fall in profits. Capital and surplus stood at approximately 28 per cent of liabilities and required reserves at year end, compared to 30 per cent at the end of 1989.

Availability of insurance did not seem to be a problem during the year, even though several companies withdrew from or reduced their exposure to the automobile insurance markets in Alberta and Ontario. An increase in mergers and acquisitions continued in 1990.

Claims Ratio by Line of Business



Regulatory Capital Total Canadian Companies



Disk Filing

The Office has been working with the Canadian Council of Insurance Regulators in developing standards for electronic or disk filing of statements. These standards, reviewed by the Insurance Bureau of Canada, the Reinsurance Research Council, and the Canadian Insurance Accountants Association, were finalized and sent to the industry in June 1991. Consideration is being given to requiring disk filing in 1992.

Our experience with the disk program to date has been encouraging. The error rate in the presentation of material has decreased, and the process is beginning to make it a good deal easier to use this information in our analytical data bases. Over 100 federally registered property and casualty companies successfully supplemented their hard copy 1990 statements with disks.

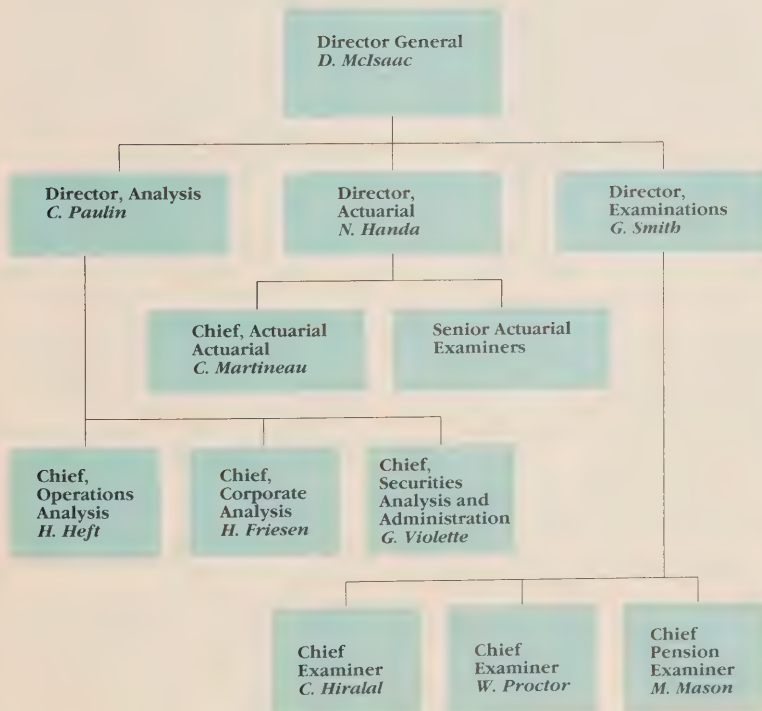
Filing Actuarial Reports

A requirement for the filing of actuarial reports on the adequacy of the regulated companies' claims-related liabilities was implemented four years ago. The industry and regulators continue to develop and refine appropriate formats and procedures. With a view to improving claims statistics and data bases, regulators in Canada are introducing new claims exhibits to supplement the rather limited data contained in the current financial statement form.

The Life Insurance Division

Life Insurance Division personnel have certain responsibilities with respect to life insurance companies and fraternal benefit societies that begin even before an institution is granted a certificate of registry. Monitoring and supervisory responsibilities continue as long as a company continues to be registered. To accomplish this supervisory work, the Life Division is organized along functional lines, as illustrated in the accompanying organization chart.

Life Insurance Division



Corporate Analysis Section

No federally incorporated company or non-resident company may transact the business of insurance in Canada unless it holds a certificate of registry from the Minister of Finance. Applications for federal incorporation and registration are reviewed by analysts in the Corporate Analysis Section. Based on their assessment of the adequacy of capital, business plans and earnings projections submitted by the applicant, staff make recommendations regarding an application. Similar considerations apply when the Section reviews proposals for amalgamations or transfers of business. The Corporate Analysis Section is also responsible for reviewing requests concerning subsidiary investments, charter amendments, certificate amendments and certificate withdrawals.

Operations Analysis Section

Once a company has been granted a certificate of registry, it must comply with the provisions of the legislation that governs it. The Insurance Acts require companies to file annual financial statements and other supporting material. Analysts in the Operations Analysis Section carry out the preliminary review of these filings. They apply early-warning tests to the data submitted and perform trend analyses to identify early on any companies that may be heading for financial difficulties. These analysts are also responsible for making recommendations each year concerning the renewal of certificates of registry.

The ongoing monitoring of the companies' financial position is part of the analysts' work as well, and they discuss any matter of concern with company officials. When a company gives signs of serious financial problems, the analysts monitor operations very closely and may recommend that the scope of operations be limited or that a company's certificate be withdrawn. The analysts also provide examiners with monitoring information for use in establishing the scope of their examination.

Examination Section

A critical part of the supervisory process is the on-site examination of companies. This work is carried out periodically at the headquarters of each company usually once every two years, or more frequently if



necessary. This function is the primary responsibility of the Life Division's Examination Section whose staff is located in our Toronto office. Some of the examinations are conducted by personnel from our other regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

Examiners visit the head office of the company and review its financial and self-governance documentation and internal and external audit reports. They interview senior executives to verify the company's financial condition, determine compliance with federal insurance legislation, make judgements about management and business plans, and assess the company's financial prospects. The examiners report their findings to senior company officials and require corrective action where necessary.

Actuarial Section

Because they provide protection in the form of life insurance, health insurance and annuity products, life insurance companies and fraternal benefit societies must deal with significant risks arising out of their liabilities. Insurance legislation requires each company to appoint a valuation actuary to report on the adequacy of the liabilities established by the company. The valuation actuary must choose the assumptions

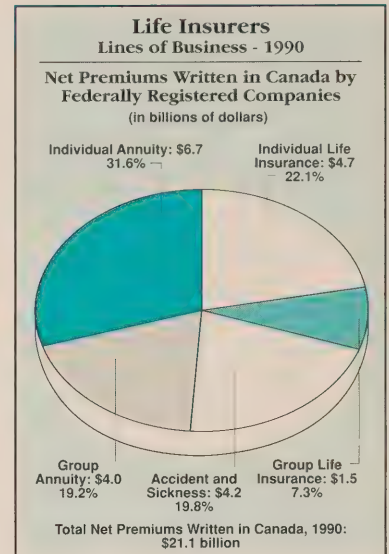
to be used in discounting the future payments that the company will be called upon to make and thus determine the level of reserves the company must carry to cover those future liabilities.

Each year the actuary submits a report to the Superintendent setting out the results of the actuarial reserve calculation and providing the rationale for the assumptions underlying the calculation. The Life Division's Actuarial Section reviews these annual reports and discusses findings with the company's valuation actuary. Our actuaries also participate in on-site examinations to gain further information to support the material contained in the valuation actuary's report. On these occasions, the actuaries and company officials discuss the background to the valuation assumptions and review the calculations performed in establishing the liabilities.

Securities Analysis and Administration Section

All British and foreign insurance companies that operate in Canada on a branch basis are required to maintain sufficient assets in Canada under the Superintendent's control to cover their statutory liabilities. This is done by the companies vesting assets in trust with independent trustees.

The Securities Analysis and Administration Section monitors and ensures the adequacy of the level of assets vested by both life companies and property and casualty companies, thus protecting the interests of Canadian policyholders in the event that a company becomes insolvent.



Life Insurance Operating Results in 1990

The Canadian life insurance industry is made up of domestic and foreign-owned companies incorporated in Canada, either federally or provincially, and Canadian branch operations of companies incorporated outside Canada. All federally incorporated and non-resident companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation administered by our Office. In addition to being registered federally, companies must be licensed in each province or territory where they do business.

At the end of 1990 there were 145 federally registered life insurance companies (55 federally incorporated and 90 non-resident companies) and 36 fraternal benefit societies (16 federally incorporated and 20 non-resident fraternal) operating in Canada. During the year, two new Canadian companies were incorporated and registered, and two non-resident companies were reg-

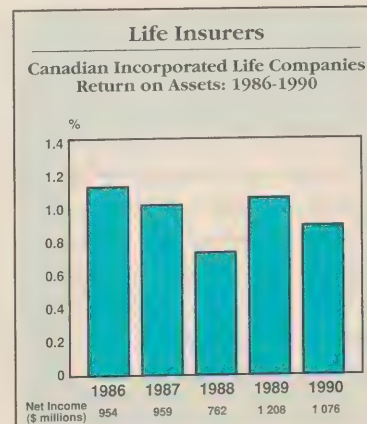
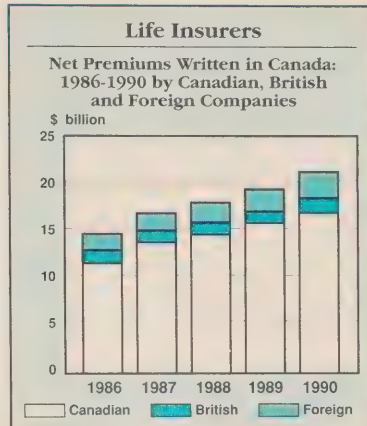
istered. Two Canadian companies amalgamated their businesses, and one Canadian company reincorporated under provincial law. Two non-resident companies and one non-resident fraternal benefit society withdrew from Canada, and one non-resident company terminated its life insurance operations in Canada.

As in previous years, federally registered companies and societies accounted for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represented the remaining 5 per cent.

Life insurance companies offer a variety of products that combine two main components — protection against financial hardship resulting from death or illness, and accumulated savings. The three major lines of business are life insurance, annuities, and accident and sickness insurance.

Life Insurance. Net premium income in Canada grew by 6.9 per cent in 1990 compared to the previous year, increasing from \$5.8 billion to \$6.2 billion. All the growth in 1990 was attributable to individual life business that generated net premiums of \$4.7 billion in 1990 compared to \$4.1 billion in 1989. Net premiums from group business actually decreased slightly from \$1.6 billion in 1985 to \$1.5 billion in 1990.

Annuities. The sale of annuity products, primarily in the form of individual and group retirement savings plans, has been increasing steadily over the past 10 years. In 1990, annuity premiums amounted to \$10.7 billion, representing 50.8 per cent of total net premium income in Canada. This compares to net premium income of \$9.4 billion



in 1989, representing 49 per cent of total premium income. Individual annuity business grew at almost twice the rate of group business reflecting the increased emphasis Canadian consumers are placing on saving for their own future rather than relying on government or employer-funded plans.

Accident and Sickness Insurance. The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. Net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada continued to show consistent stable growth, increasing by 5 per cent from \$4 billion in 1989 to \$4.2 billion in 1990.

Net Premium Income and Policy Reserves

For the year ended 31 December 1990, federally registered companies reported net premium income in Canada of \$21.1 billion from all lines of business, up 9.6 per cent overall from 1989. Total assets in Canada increased by 7.4 per cent, from \$111 billion at the end of 1989 to \$119 billion at the end of 1990. In addition to their business in Canada, the Canadian companies have significant insurance operations outside Canada. They reported net premium income outside Canada of \$10.9 billion for 1990 on a non-consolidated basis, and assets outside Canada of \$50.4 billion. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a



branch basis reported net premium income in Canada of \$4.1 billion for the year, and assets in Canada of \$20.9 billion.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to meet future contractual policy obligations. At the end of 1990, policy reserves represented 75 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 67.7 per cent of their worldwide assets.

Margin of Capital and Surplus over Liabilities

The Office requires federally incorporated life insurance companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. The overall solvency margin (capital and surplus as a percentage of liabilities) declined from 8.5 per cent at the end of 1989 to 8.2 per cent at the end of 1990. The solvency margin maintained by Canadian life insurers has been declining each year since 1986 when it was 9.3 per cent. The principal cause of this decline has been the shift of the core business of life insurers from long-term life insurance products with ample margins in premiums to short-term deferred annuity business where stiff competition with other financial institutions has resulted in competitive pricing with little margin.

Notwithstanding the reduced surplus margins, we are satisfied that the financial condition of the life insurance industry in Canada continues to be strong.

1990-91 Life Insurance Update

Capital Adequacy Rules

For the past few years, our Office has been working with the Canadian Life and Health Insurance Association and members of the industry to establish minimum continuing capital and surplus requirements for life insurance companies operating in Canada. The new capital adequacy rules have been developed to the point where a number of companies, as a transitional measure, are now using the new test along with our existing guidelines. We expect to finalize the new rules during 1991 and be in a position to implement them across the industry in 1992.

Industry Compensation Plan

Early in 1990 the Canadian life and health insurance industry introduced its consumer protection plan to protect policyholders in the event of a company failure. Administered by the Canadian Life and Health Insurance Compensation Corporation (CompCorp), the plan will pay claims and provide replacement policies to certain limits if an insurer goes bankrupt.

The plan was originally introduced as a voluntary program, but most regulatory jurisdictions have since passed legislation requiring or deeming all companies transacting life insurance and accident and sickness insurance to be members. The remaining jurisdictions have indicated their intention to do the

same. The new federal insurance legislation, which was tabled in the House of Commons in June of this year, requires all federally regulated life companies to be members. At present, over 140 life companies are members of CompCorp. This represents well over 95 per cent of the premium income in Canada.

Accounting Rules and Valuation Standards for Life Insurance Enterprises

Our work with the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) and the Canadian Institute of Actuaries (CIA) continues in relation to accounting rules and valuation standards to govern life insurance enterprises.

One of the areas we focused on in 1990 was the proposed new method of calculating actuarial reserves for life business, known as the policy premium method (PPM). In 1989, the Office, the industry, and the CIA co-operated in a special study on the impact of PPM on actuarial reserves. Based on an analysis of study results, we concluded that it would be appropriate to authorize the use of the policy premium method. The necessary authority to do so has been incorporated in the proposed legislation.

Industry Rationalization

In the past few years, there has been considerable activity within the industry to rationalize and streamline company operations in the face of tough economic times and increasing competition. During 1990, the Office handled 12 requests for ministerial approval in connection with amalgamations, business transfers, and reinsurance of closed blocks of business. Eight of the requests involved Canadian policies; the other four involved policies outside Canada.

The Office's Actuarial Services

The Office's Actuarial Services are provided by two divisions, the Canada Pension Plan Division and the Government Services Division. Each reports to the Chief Actuary, George W. Poznanski.

One major responsibility of Actuarial Services is to conduct periodic actuarial valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The other main activity is to make projections to determine costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and Old Age Security.

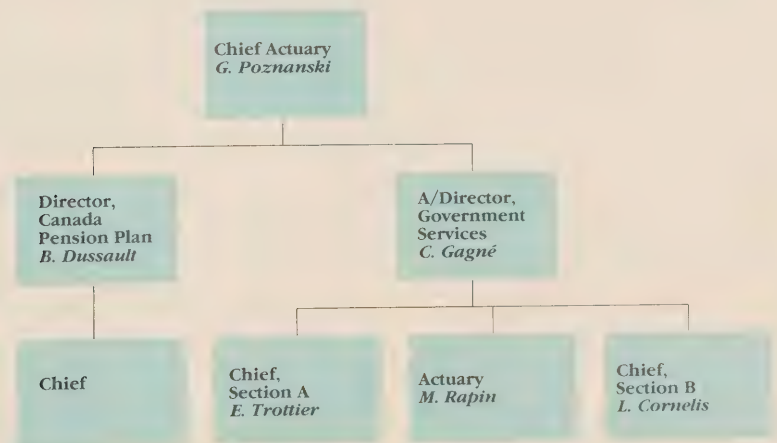
The Canada Pension Plan Act and the Public Pensions Reporting Act require that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these actuarial valuations have to be completed within 18 months of the valuation date.

Canada Pension Plan Division

The Canada Pension Plan Division is responsible for the periodic statutory valuations of the Canada Pension Plan and of the Old Age Security benefits. These two programs are administered by the Department of National Health and Welfare.

During the year under review, the Division's work concentrated on planning and developing methodology for the statutory valuations of the Canada Pension Plan and the Old Age Security Program as at 31 December 1991. In October 1990, the Division was represented at the Fifth International Seminar for Actuaries in Social Security in Quebec City where members of the delegation gave a technical presentation on the methodology for the evaluation and projection of costs under the Canadian Old Age Security, the Guaranteed Income Supplement, and Spouse's Allowances Programs.

Actuarial Services





Government Services Division

The Government Services Division is responsible for the periodic statutory actuarial valuations of pensions and insurance programs established by the government. The main programs valued by the Division include the Public Service Superannuation, the Canadian Forces Superannuation, the RCMP Superannuation, pensions for Members of Parliament and pensions for federally appointed Judges. In addition to the periodic valuations, the Division provides the government with cost estimates related to various proposals for amendments to plans.

The Government Services Division has traditionally valued programs established by the government for special groups of people other than employees of government. These programs include pensions for the victims of the Halifax disaster in 1917 and the voluntary life insurance programs for veterans who served in the First and Second World Wars.

In addition to these specific responsibilities, the Government Services Division provides actuarial advice to the government in a number of areas requiring actuarial expertise.

Recent Reports

During this reporting period, Actuarial Services completed actuarial reports as at 31 December 1989 on the Public Service Superannuation and the RCMP Superannuation. Tabling of these reports is expected soon. In addition, we completed a number of actuarial valuations of other minor pension and insurance programs during the 1990-91 year.

Three important reports that were completed during the previous period were tabled during the period covered by this report. They are the First Statutory Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 1988 (tabled 31 October 1990), and the reports on the pensions of Parliament and Judges (both tabled 15 October 1990).

Management Services Sector

The Management Services Sector provides common services to the Office. There are three Divisions in the Sector that report functionally to the Superintendent's Senior Corporate Adviser, Ursula Menke.

Personnel and Systems

Personnel

The Personnel group is responsible for all matters related to official languages, classification, staffing, general and management training, staff relations, including negotiating collective agreements with unionized staff, and pay and benefits. It also develops and implements programs related to the personnel function, such as employment equity, safety and health, and employee assistance. The group has staff in both Toronto and Ottawa.

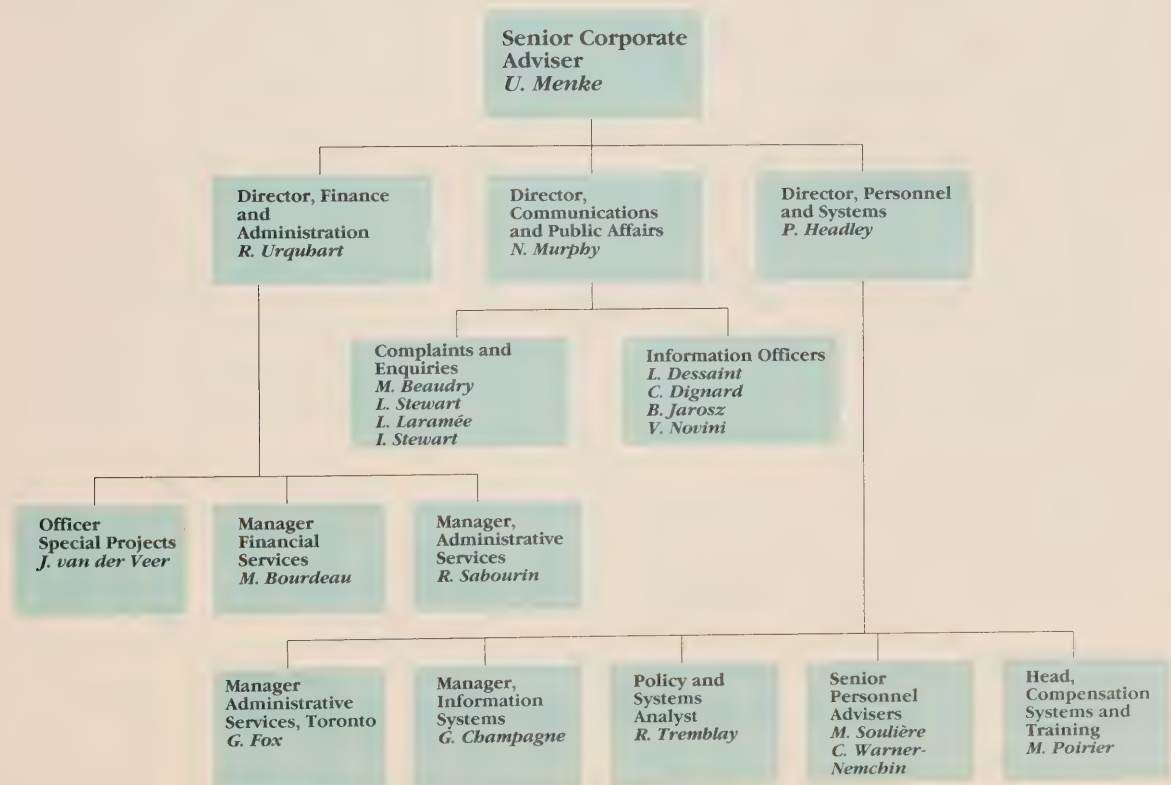
The Personnel group works to provide the support tools and programs required by the Office's

human resource management framework. Important areas dealt with within this framework include performance review and employee appraisal, training and development, human resource planning, and accountability.

This past year, the Office began to use a tailor-made performance review and employee appraisal system. This process, combined with an increasing emphasis on training and development, ensures that our staff are given assistance and guidance in achieving their maximum potential and in planning their careers.

We have also implemented other employee programs such as an Employee Recognition Program. This program recognizes employees who

Management Services Sector





have made valuable suggestions and those who have been recommended by their managers for Public Service merit awards. As well, there is now a Self-Funded Leave Program in place to enable staff to fund periods of leave through a salary deferment plan.

Information Systems

The Information Systems group provides and supports a hardware, software, data and applications architecture that enables the Office to carry out its supervisory, regulatory and administrative responsibilities effectively and efficiently.

With staff in Ottawa and Toronto, Information Systems supports the Office's information technology requirements and initiatives by developing and implementing cost-effective systems applications and by operating and supporting the Office's networks and file servers. The group assesses new hardware, software and EDP-related tools for potential use in the Office and acquires, installs and supports the materials selected.

Information Systems provides computer-related training to staff and is responsible for developing and implementing policies, guidelines and procedures for acquiring, using and protecting information assets. The group also ensures effective and efficient collection, validation and processing of data throughout the Office.

The Office is continuing to move toward electronic filing of regulatory and supervisory information. Voluntary filing has already been introduced in the banking and property and casualty insurance sectors of the

financial industry. Over 100 federally registered property and casualty insurance companies submitted their 1990 statements on disks, and about 30 banks are submitting selected financial returns electronically.

For the property and casualty insurance sector, in consultation with industry associations and other regulatory agencies, the Office developed technical specifications for preparing and submitting disks. The specifications will help to ensure consistency in data transmittal and will provide companies with flexibility in acquiring or developing software for electronic filing. These specifications were distributed to the industry in June 1991. We plan to develop similar specifications for distribution to other financial industries regulated by the Office.

Finance and Administration

This Division, with staff in Ottawa and Toronto, is responsible for all financial and administrative services.

With the exception of its Actuarial Services and Pension Advice functions which are provided for under appropriations, the Office works on a cost-recovery basis. Working with the appropriate operating sectors, the Finance and Administration Division is responsible for developing and administering systems that permit the allocation of regular Office expenses to the major industries and for determining the assessments that are levied against the regulated financial institutions.

At present, costs incurred during a fiscal year are recovered during the following fiscal year by means of an interim and final assessment. In response to government initiatives with respect to improving cash management, the Office is planning

to modify its assessment procedures so that costs will be recovered for the most part in the same fiscal year as they are incurred.

Costs incurred in connection with the liquidation of supervised insurance companies that have failed are also fully recovered from the industry. Expenses in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations.

Finance and Administration also prepares the Office's multi-year operational planning documents, Main Estimates submissions, and Public Accounts documents required by central agencies. In addition, the Division maintains computerized budgetary and commitment/cash control systems for all Office expenditures and distributes monthly reports to all levels of management in the Office.

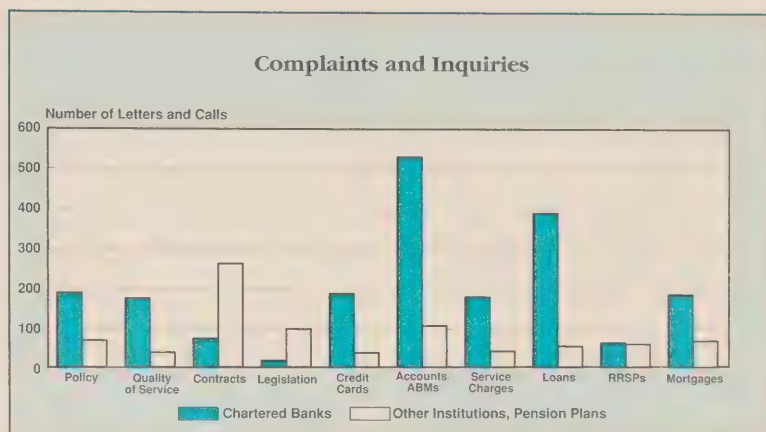
Staff provide service related to the Office's mail and distribution system, facilities management and materiel management. And library services in Ottawa and Toronto, including extensive inter-library loan services, provide sources of reference material for all staff.

Other work of the Finance and Administration Division includes administering the provisions of the Civil Service Insurance Act and collecting premium taxes pursuant to the provisions of the Excise Tax Act, Part I.

Communications and Public Affairs

The Communications and Public Affairs Division is responsible for all print-related matters including editing, translating, designing and publishing reports and documents produced by the operating and policy sectors and preparing the annual report and other reports, bulletins and updates to industry. The Division also handles correspondence related to financial institutions on behalf of the Minister of Finance and the Ministers of State, Finance, and liaises with the Ministers' offices, Members of Parliament, Standing Committees of the House of Commons and Senate, and parliamentary and members' staff. Communications and Public Affairs also produces internal communications and publications, including the Office's newsletter, *Action/Réaction*.

Staff in the Division work closely with the public relations departments of various industry associations and professional groups, and the Director represents the Office on several intergovernmental/private sector task forces and committees dealing with matters affecting the public. The Division is also responsible for media relations, advance briefings, scheduling interviews and providing information about matters of interest to the press and the general public.



Dealing with Enquiries and Complaints

On behalf of the Office, Communications and Public Affairs handles enquiries and complaints from the public about federally regulated financial institutions. Officers work co-operatively with the institutions to ensure that consumers are provided with useful and effective complaint-handling mechanisms that will address their concerns.

During this reporting period, we handled 2,798 telephone calls and letters from customers of financial institutions. It is important to note that, of that number, 1,974 calls concerned chartered banks; the other 824 dealt with other financial institutions — trust and loan companies, life insurance companies, property and casualty insurance companies — and with federally regulated pension plans. The accompanying exhibit indicates the nature and number of complaints and enquiries concerning all these institutions. We also responded to 5,681 requests for various other kinds of information; for example, the role of the Superintendent's Office, how banks are regulated in

Canada, the addresses of insurance companies and banks, how the deposit insurance system works, how Parliament works. We provide general answers and direct individuals to various organizations, such as the Canada Deposit Insurance Corporation, an industry association, or another government department for detailed information. When we receive calls asking about the weather in Ottawa (some 25 in 1990), we provide that information, too.

The exhibit does not reflect calls and letters received in respect to the failure of the Standard Trust Company and the Standard Loan Company in April 1991. Staff in the Communications and Public Affairs Division provided assistance and information to over 3,000 callers from across Canada during that difficult time. Neither does the exhibit show calls received in July and August 1991 as a result of the Superintendent's taking control of the assets of the Bank of



Credit and Commerce Canada. There were some 2,400 calls received concerning BCCC.

When consumers contact us to complain about a financial institution, we encourage them first to get in touch with their bank or trust company or insurance company to try to work out solutions to problems through the mechanisms that the institutions have developed. If consumers are still unsatisfied after taking that route, we ask that they write formally to us describing their complaint and the steps they have taken. We then contact the institution on behalf of the complainant and try to bring the two together to resolve the dispute.

When the Office receives complaints or enquiries about institutions that are not federally regulated, Communications and Public Affairs staff provide necessary information to consumers so that they can contact the appropriate provincial authorities and/or associations. As many problems as possible are dealt with by telephone so that solutions are sought and delivered as quickly as possible.

The number of calls and letters received continues to increase since Communications and Public Affairs set up the complaints and enquiries section in 1988. The increase is largely a result of more and more financial institutions, primarily banks and trust and loan companies, making the address and phone number of the Office available to their customers through brochures and other published information. It is also partly a result of the Office becoming better known and being known to be accessible to the public.

Communications and Public Affairs makes little differentiation between a complaint and an enquiry — any call or letter that comes to the Office is given immediate attention by com-

plaints and enquiries staff. Again this year, there have been more requests for information than complaints received in our Office. We are hopeful that consumers are taking their grievances direct to the financial institutions with which they deal, for these are the organizations that can solve their problems and respond positively to criticisms.

Almost all enquiries that come to Communications and Public Affairs are answered as soon as they are received, unless it is necessary to find out more information or to contact another government department or agency or a financial institution. Most complaints are also dealt with immediately; however, when an institution must be contacted, final disposition can take up to two weeks or more. On average, letters are answered within a day or two of receipt and a follow-up letter is sent once all the relevant information has been collected. We keep consumers informed of our progress as we proceed with an enquiry.

In addition to these responsibilities, the Director of Communications and Public Affairs is the Office's Access to Information and Privacy Co-ordinator.

se plaignant d'institutions financières, il les invite à communiquer avec leur banque, société de fiducie ou compagnie d'assurances pour tenter de résoudre les différends à l'aide des mécanismes en place. Si les clients demeurent insatisfaits, ils peuvent écrire au Bureau afin de préciser la nature de leur plainte et les mesures qu'ils ont déjà prises. Les employés de la division communiquent ensuite au nom des clients avec l'institution en cause et cherchent à rapprocher les deux parties afin de régler le différend.

Si le Bureau reçoit une plainte au sujet d'une institution non assujettie à la réglementation fédérale, la Division des communications et des affaires publiques indique au client auxquels il peut s'adresser. Ces cas sont traités au téléphone dans la mesure du possible afin d'accélérer la solution du problème.

Le nombre d'appels et de lettres continue d'augmenter depuis que la division a mis sur pied la Section des plaintes et des demandes de renseignements du public, en 1988. Cette augmentation résulte du fait que certaines institutions financières, surtout les banques et sociétés de fiducie et de prêt, indiquent l'adresse et le numéro de téléphone du Bureau dans les brochures et les communiqués destinés à leurs clients. En outre, le public est davantage au courant de l'existence et de l'accessibilité du Bureau.

La Division des communications et des affaires publiques ne fait guère de différence entre une plainte et une demande de renseignement. Les appels et les lettres sont traités sans délai par les préposés aux plaintes et aux demandes de renseignements. Cette année encore, le Bureau a reçu plus de demandes de renseignements que de plaintes. Il semble que les clients des institutions soumettent directement leurs griefs à ces

dernières, qui sont en mesure de résoudre le problème et d'accueillir favorablement les critiques.

Presque toutes les demandes de renseignements acheminées au Bureau sont traitées dès leur réception. À moins qu'elles ne nécessitent des recherches ou l'intervention d'un autre organisme, d'un ministre, ou d'une institution financière. La plupart des plaintes sont également traitées sur le champ. Cependant, lorsqu'il faut communiquer avec l'institution en cause, la préparation de la réponse finale peut prendre deux semaines ou plus. En moyenne, les lettres sont traitées dans les deux jours de leur réception et un suivi est assuré dès que tous les renseignements utiles ont été recueillis. Les clients sont tenus au courant du déroulement de l'enquête.

La directrice, Communications et affaires publiques, coordonne en outre les demandes d'accès à l'information adressées au Bureau.

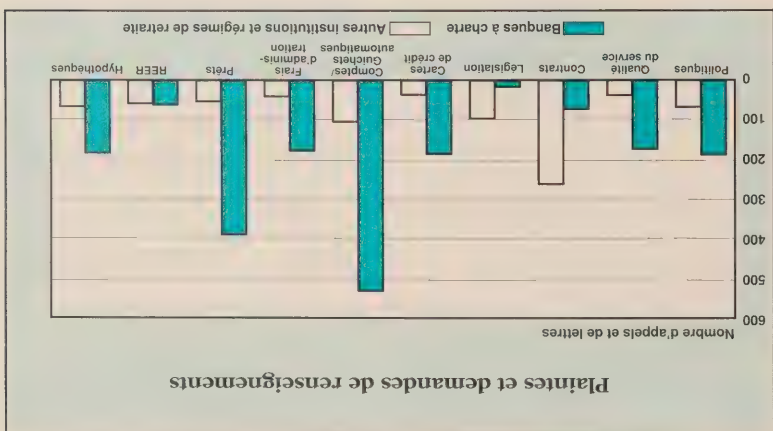
La Division des Communications et des affaires publiques fournit tous les services axés sur la production de documents, y compris la révision, la traduction, la mise en page et la publication de des rapports et des autres documents qui émanent des secteurs chargés des opérations et de la stratégie, en plus d'assurer la préparation du rapport annuel et d'autres rapports, bulletins et comptes rendus destinés à l'industrie. La division traite également la correspondance du ministre des

d'État aux Finances et entretient des rapports avec les bureaux des ministres, les membres du Parlement et leurs collaborateurs, les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat et les employés du Parlement. La division diffuse en outre des communiqués et des publications internes dont *Action/Réaction*, le bulletin des employés

Cette année, le Bureau a reçu 2 798 appels téléphoniques et lettres des clients d'institutions financières. Il convient de souligner que de ce nombre, 1 974 appels venaient des banques à charte, alors que les 824 autres concernaient d'autres institutions financières (sociétés de fiduciaire et de prêt, compagnies d'assurance-vie et L.A.R.D.), et des régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. La nature et le nombre de demandes de renseignements figurent dans le graphique

La Division des communications et des affaires publiques traite les demandes de renseignements et les plaintes adressées au Bureau par le public au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale. Les agents collaboreront avec les institutions pour que les consommateurs disposent d'un mécanisme utile et efficace de

et plaintes



Les données du graphique ne tiennent pas compte des appels et du courrier reçus au sujet de la faillite de la Compagnie Trust Standard et de la Compagnie de Patis Standard, en avril 1991. Le personnel de la Division des communications et des affaires publiques a répondu à environ 3 000 appels de partout au pays au cours de cette période difficile. Le graphique ne reflète pas non plus les 2 400 appels reçus en juillet et août 1991 après que le surintendant eût pris le contrôle de l'autre ministère.

ment du Parlement. Le personnel de l'assurance-dépôts et le fonctionnement, le fonctionnement du régime des adresses des institutions financières, le fonctionnement des banques au Canada, les communications et des affaires publiques fournit des réponses générales et oriente les particuliers en quête de précisions vers divers organismes, dont la Société d'assurance-dépôts du Canada, vers une association de l'industrie ou vers un

programmes à l'intention des employés, y compris un programme de primes qui permet de rendre hommage aux employés ayant formulé des suggestions utiles et dont les gestionnaires ont appuyé la candidature dans le cadre du Programme des primes au mérite décernées à l'échelle de la fonction publique. En outre, un programme de congé autofinancé a été adopté pour que les employés financent leurs congés par l'entremise du report de leur salaire.

Systèmes d'information

Le groupe des Systèmes d'information fournit et entretient le matériel, les logiciels, les données et les applications informatiques dont le Bureau a besoin pour s'acquitter de manière efficace et efficiente de ses obligations de surveillance, de réglementation et d'administration. Les employés du groupe, qui sont répartis entre Ottawa et Toronto, donnent suite aux besoins et aux initiatives du Bureau en matière de technologie de l'information en mettant au point et en lançant des applications rentables, et en fournissant un appui aux réseaux et aux serveurs exploités par le Bureau. Ce groupe évalue le matériel, les logiciels et les systèmes de TED en fonction des besoins du Bureau, puis achète, installe et entretient les produits retenus.

La Division des Systèmes d'information assure la formation du personnel, l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques, des lignes directrices et des procédures régissant l'acquisition, l'utilisation et la protection des systèmes d'information, de même que la collecte, la vérification et le traitement efficaces et efficaces de l'information à l'échelle du Bureau. Le Bureau continue d'investir dans la présentation de données servant aux fins de réglementation et de surveillance. Les banques et les compagnies I.A.R.D. peuvent déjà soumettre leurs rapports sur support informatique. Plus de 100 compagnies I.A.R.D. à charte fédérale ont produit leurs états de 1990 sur disquette, ce que trentaine de banques nous transmettent certains relevés de cette façon. En collaboration avec les associations de l'industrie et d'autres organismes de réglementation, le Bureau a établi des normes techniques régissant la préparation et la présentation des données sur disquette à l'intention des compagnies I.A.R.D. Ces normes garantissent la transmission uniforme des données et permettent aux assureurs d'acquiescer ou de mettre au point le logiciel de communication requis. Les normes ont été transmises à l'industrie en juin 1991. Le Bureau prévoit établir des normes semblables à l'intention des autres institutions financières dont il assure la réglementation.

Finances et administration

La Division des finances et de l'administration, qui regroupe des employés à Ottawa et à Toronto, assure tous les services financiers et administratifs. Exception faite des services d'actariat et des conseils sur les régimes de retraite, qui font l'objet d'affections de crédits, le Bureau veille à recouvrer ses coûts. Avec l'aide des secteurs opérationnels intéressés, la Division des finances et de l'administration répartit les dépenses courantes du Bureau entre les principales industries et établit la cotisation exigée des institutions financières réglementées. À l'heure actuelle, les frais assumés pendant un exercice sont recouverts au cours de l'exercice suivant au moyen d'une cotisation provisoire et d'une cotisation finale. Pour donner

suite aux initiatives du gouvernement axées sur une meilleure gestion des mouvements de trésorerie, le Bureau entend revoir les modalités des cotisations de manière à recouvrer la majeure partie des dépenses pendant l'exercice au cours duquel elles sont engagées. Les frais de liquidation des compagnies d'assurances dont la surveillance incombe au Bureau sont aussi entièrement recouverts auprès de l'industrie. Les frais assumés par le Bureau pour le compte du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada lui sont remboursés par ces organismes. La division prépare en outre les documents faisant partie du Plan opérationnel pluriannuel du gouvernement, du Budget des dépenses principal et des Comptes publics que lui réclament les organismes centraux. Elle exploite aussi des systèmes informatiques de contrôle du budget, des engagements et de l'encaisse à l'égard de toutes les dépenses du Bureau et produit des rapports mensuels destinés à tous les échelons de la direction du Bureau. La division fournit également des services de courtier et de distribution et de gestion des locaux et du matériel. En outre, les bibliothèques des bureaux d'Ottawa et de Toronto constituent une source d'information pour tout le personnel et misent largement sur les prêts entre bibliothèques. Enfin, la division administre la Loi sur l'assurance du service civil et perçoit l'impôt sur les primes conformément aux dispositions de la partie I de la Loi sur la taxe d'accise.

Secteur des services de gestion

Personnel et systèmes

Personnel

Le Secteur des services de gestion fournit des services communs au Bureau. Les trois divisions qui le composent relèvent de la conseillère principale du surintendant - Affaires générales, Mme Ursula Menke.

Le groupe du Personnel traite de tous les aspects des langues officielles, de la classification, de la dotation, de la formation générale et de la formation en gestion, des relations de travail, y compris la négociation des conventions collectives avec les employés syndiqués, et du traitement et des avantages sociaux. En outre, il élabore et met en œuvre les programmes du Bureau tels que l'égalité en matière d'emploi, la santé et la sécurité et l'aide aux employés. Le groupe comprend des employés à Ottawa et à Toronto.

Le groupe du Personnel veille à

Secteur des services de gestion

Conseillère principale du surintendant — Affaires générales

Directeur, Finances et administration
R. Urybarr
Directrice, Communications et affaires publiques
N. Murphy
Directeur, Personnel et systèmes
P. Healdley

Plaintes et demandes de renseignements
L. Laramée
M. Beaudry
L. Stewart
L. Stewart
Agences d'information
L. Dessaint
C. Dignard
V. Nothin
B. Jarosz

Agent des projets spéciaux
J. van der Veer
Gestionnaire, Services financiers
M. Bourdeau
Gestionnaire, Services administratifs
R. Sabourin

Gestionnaire, Services administratifs (Toronto)
G. Fox
Gestionnaire, Systèmes d'information
G. Champaigne
Analyste, Politique et systèmes
R. Tremblay
Conseillers supérieurs
C. Warner
M. Soudière
Nemchin
Chef, Rémunération et formation
M. Poirier

mettre en place les mécanismes et les programmes nécessaires à l'instauration d'un cadre de gestion des ressources humaines traitant de plusieurs questions importantes, y compris l'examen et l'appréciation du rendement des employés, la formation et le perfectionnement, la planification des ressources humaines et la responsabilisation. Cette année, le Bureau a mis en place son propre mécanisme d'examen et d'évaluation du rendement des employés. Cette initiative et l'importance accrue accordée à la formation et au perfectionnement permettent aux employés de recevoir l'aide et les conseils nécessaires pour qu'ils concrétisent pleinement leur potentiel et planifient leur carrière. Le Bureau a instauré d'autres

Rapports récents

Cette division assure, en application de la réglementation pertinente, l'évaluation actuarielle périodique des régimes d'assurances et de retraite des employés du gouvernement — à titre d'exemple, le Régime de pension de la fonction publique et ceux dont bénéficient les membres des Forces armées et de la GRC, les membres du Parlement et les juges nommés par le gouvernement fédéral. En outre, la division fournit une estimation du coût des modifications proposées à l'égard de ces régimes. La Division des services à l'Etat assure également l'évaluation de programmes gouvernementaux visant des groupes spéciaux autres que les employés de l'Etat, notamment le régime de retraite offert aux victimes de désastre survenu à Halifax en 1917 et les régimes d'assurances facultatifs destinés aux anciens combattants ayant servi au cours des deux guerres mondiales. La division fournit aussi au gouvernement des services d'expert en actuariat dans divers domaines.

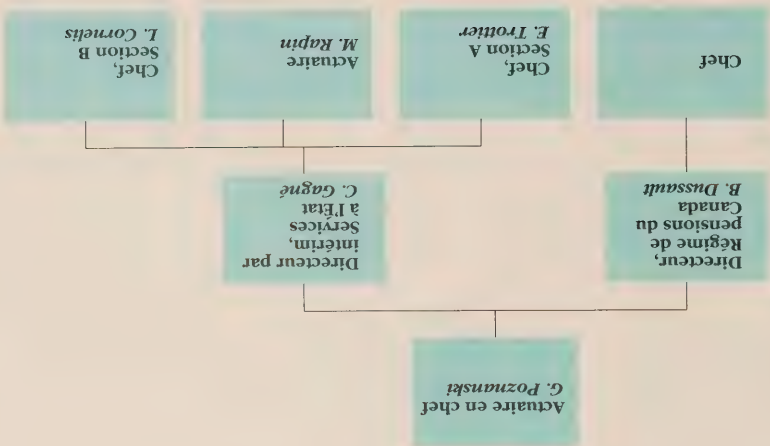
Division du Régime de pensions du Canada

Conformément aux dispositions réglementaires pertinentes, les employés de cette division assurent l'évaluation périodique du Régime de pensions du Canada et des prestations de la Pension de la sécurité de la vieillesse. Ces deux programmes relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Au cours de l'année, les employés ont surtout concentré leurs efforts sur la planification et l'évaluation du Régime de pensions du Canada et du Programme de la sécurité de la vieillesse. En octobre 1990, des membres de la division ont participé au Cinquième séminaire des actuares en sécurité sociale, à Québec, et ont présenté un exposé technique sur la méthode d'évaluation et de prévision des coûts du Programme de la sécurité de la vieillesse, du revenu garanti et du Programme de l'allocation au conjoint.

Actuariat

Le Bureau fournit des services d'actuarial par l'entremise de la Division du Régime de pensions du Canada et de la Division des services à l'État. Les deux divisions relèvent de l'actuaire en chef, M. George W. Poznanski. L'actuarial effectue périodiquement une évaluation actuarielle des divers régimes de retraite que le gouvernement offre à ses employés, notamment de ceux des Forces armées et de la Gendarmerie royale du Canada. Le personnel consacre aussi beaucoup de temps à la prévision du coût des programmes de sécurité sociale comme le Régime de pensions du Canada et la Pension de la sécurité de la vieillesse. La Loi sur le Régime de pensions relatifs aux pensions publiques stipulent que les divers régimes de retraite doivent être évalués au moins tous les trois ans et que les rapports qui en découlent doivent être déposés dans les 18 mois de la date de l'évaluation.

Actuarial



L'évolution du secteur de l'assurance-vie en 1990-1991

Règles sur la suffisance des fonds propres

Depuis quelques années, le Bureau collabore avec l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et les autres membres de l'industrie pour établir le montant minimal permanent requis pour le capital et l'excédent des compagnies d'assurance-vie actives au Canada. L'élaboration des nouvelles règles sur la suffisance du capital progresse au point où certaines compagnies appliquent provisoirement le nouveau critère en plus des lignes directrices en vigueur. Nous prévoyons que la version finale des règles sera prête en 1991 et s'appliquera à l'ensemble de l'industrie dès 1992.

Régime d'indemnisation de l'industrie

Au début de 1990, l'industrie canadienne de l'assurance de personnes a instauré un régime visant à protéger les assurés en cas de faillite d'une compagnie. Ce régime, administré par la Société canadienne d'indemnisation pour les assurances de personnes, versera les indemnités et fournira des polices de remplacement jusqu'à concurrence de limites prescrites en cas de faillite d'un assureur.

Écart entre les fonds propres et l'excédent et le passif

milliards de dollars respectivement. En comparaison, les compagnies non résidentes exploitant des succursales au Canada ont déclaré des revenus-primés nets de 4,1 milliards de dollars et un actif au Canada de 20,9 milliards de dollars.

Le Bureau exige des compagnies d'assurance-vie constituées à l'échelle fédérale qu'elles conservent des fonds propres et un excédent supérieurs à leur passif. La marge de solvabilité globale, c'est-à-dire le pourcentage du passif que représentent les fonds propres et l'excédent, a diminué, passant de 8,5 p. 100 en 1989 à 8,2 p. 100 au 31 décembre 1990. La marge de solvabilité des assureurs canadiens est en baisses depuis 1986, alors qu'elle atteignait 9,3 p. 100, surtout parce que les rentes différées à court terme, secteur où les autres institutions financières exercent une vive concurrence, favorisent la compétitivité des prix et la réduction des marges bénéficiaires.

Malgré l'effacement des marges d'excédent, le Bureau estime que la situation financière de l'industrie canadienne de l'assurance-vie demeure bonne.

Rationalisation de l'industrie

Depuis quelques années, l'industrie insiste fortement sur la rationalisation et la simplification des opérations pour affronter les problèmes économiques et stimuler la concurrence. En 1990, le Bureau a traité 12 demandes enjoignant le Ministère d'approuver des fusions, des cessions de blocs de polices. Huit de ces demandes visaient des polices au Canada; les quatre autres portaient sur des polices à l'étranger.

Règles comptables et normes d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie

nouvelle législation fédérale sur les assurances, qui a été déposée en Chambre en juin de cette année, prévoit que toutes les compagnies d'assurance-vie assujetties à la réglementation fédérale doivent adhérer au nouveau régime. À l'heure actuelle, 140 compagnies intervenant pour plus de 95 p. 100 du revenu-primés au Canada se sont inscrites.

Le Bureau continue de collaborer avec l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et l'Institut canadien des actuaires (ICA) dans le dossier des règles comptables et des normes d'évaluation pour les compagnies d'assurance-vie.

En 1990, il a notamment été question de la nouvelle méthode proposée pour calculer les provisions mathématiques affectées à l'assurance-vie, savoir la Méthode de la prime commerciale (MPC). L'année précédente, le Bureau, l'industrie et l'ICA ont participé à une étude spéciale sur l'impact de la MPC sur l'analyse des résultats, nous avons conclu qu'il conviendrait d'autoriser l'utilisation de la MPC. Les pouvoirs nécessaires ont été intégrés à la législation proposée.

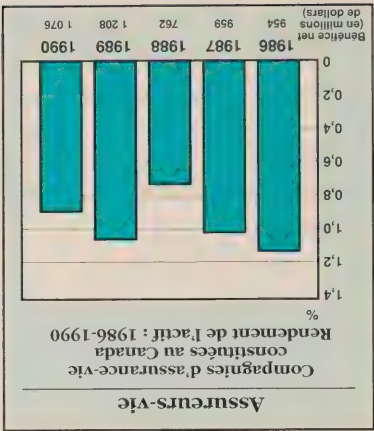
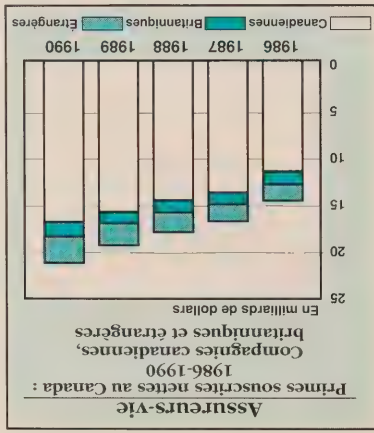
tues en vertu des lois fédérales et 20 étaient des sociétés non résidentes). Au cours de l'année, deux compagnies canadiennes ont été constituées et agréées, et deux compagnies non résidentes ont été agréées. Deux compagnies canadiennes ont fusionné et une troisième a été reconstituée sous le régime de la législation provinciale. Deux compagnies non résidentes et une société de secours mutuels non résidente se sont retirées du marché canadien, et une compagnie non résidente a mis fin à ses opérations d'assurance-vie au Canada.

Comme dans le cas des années précédentes, les assureurs à charte fédérale représentent environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les assureurs constitués en vertu des lois provinciales interviennent pour le reste, soit 5 p. 100.

Les compagnies d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits d'assurances possédant deux éléments communs : la protection contre les difficultés financières en cas de décès ou de maladie et l'épargne. L'assurance-vie, les rentes et l'assurance contre les accidents et la maladie constituent les trois principaux groupes de produits.

Assurance-vie. Le revenu-primes net au Canada a grimpé de 6,9 p. 100 entre 1989 et 1990, passant de 5,8 à 6,2 milliards de dollars. Cette croissance est entièrement imputable à l'assurance-vie individuelle, qui a généré un revenu-primes net de 4,7 milliards de dollars en 1990, contre 4,1 milliards de dollars en 1989. Le revenu-primes net provenant des régimes collectifs a légèrement fléchi, passant de 1,6 à 1,5 milliard de dollars entre 1985 et 1990.

Rentes. Les ventes de contrats de rente, surtout sous forme de régimes d'épargne-retraite individuels et collectifs, affichent une croissance stable depuis 10 ans. En 1990, les primes liées aux rentes ont totalisé 10,7 milliards de dollars, soit 50,8 p.



100 du revenu-primes au Canada. En comparaison, ces primes ont atteint 9,4 milliards de dollars en 1989, soit 49 p. 100 du revenu-primes total. La vente de contrats de rente individuelle a progressé presque deux fois plus vite que celle des contrats collectifs, les consommateurs canadiens préférant épargner eux-mêmes au lieu de s'en remettre à des régimes financés par le gouvernement ou par leur employeur.

Assurance contre les accidents et la maladie. Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par les compagnies d'assurance-vie complètent les régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour les soins de santé, des rentes d'invalidité, une assurance couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de mutilation par accident. Ce type d'assurance est habituellement vendu sous forme de régime collectif ou par vente massive. Le revenu-primes net sur les polices contre les accidents et la maladie en vigueur au Canada continue d'augmenter de façon stable. Il a progressé de 5 p. 100 entre 1989 et 1990, passant de 4 à 4,2 milliards de dollars.

Revenu-primes net et provisions mathématiques

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1990, les compagnies à charte fédérale ont déclaré un revenu-primes net de 21,1 milliards de dollars à l'égard de tous les types d'assurances offerts au Canada, soit 9,6 p. 100 de plus qu'en 1989. En outre, l'actif total au Canada est passé de 111 à 119 milliards de dollars entre 1989 et 1990, en hausse de 7,4 p. 100. Les compagnies canadiennes sont également très actives à l'étranger. Pour 1990, elles ont déclaré des revenus-primes nets non consolidés et un actif totalisant 10,9 et 50,4

parce qu'elles fournissent de l'assurance-vie, de l'assurance maladie et des rentes, les compagnies d'assurance-vie et les sociétés de secours mutuels doivent assumer d'importants risques à l'égard de leur passif. En vertu des lois sur les assurances, chaque compagnie doit charger l'actuaire responsable de son évaluation de faire rapport au sujet du passif qu'elle a constitué. Cet acte doit choisir les hypothèses d'actualisation des versements que la compagnie devra effectuer ultérieurement, et donc déterminer la valeur

Division de l'assurance-vie

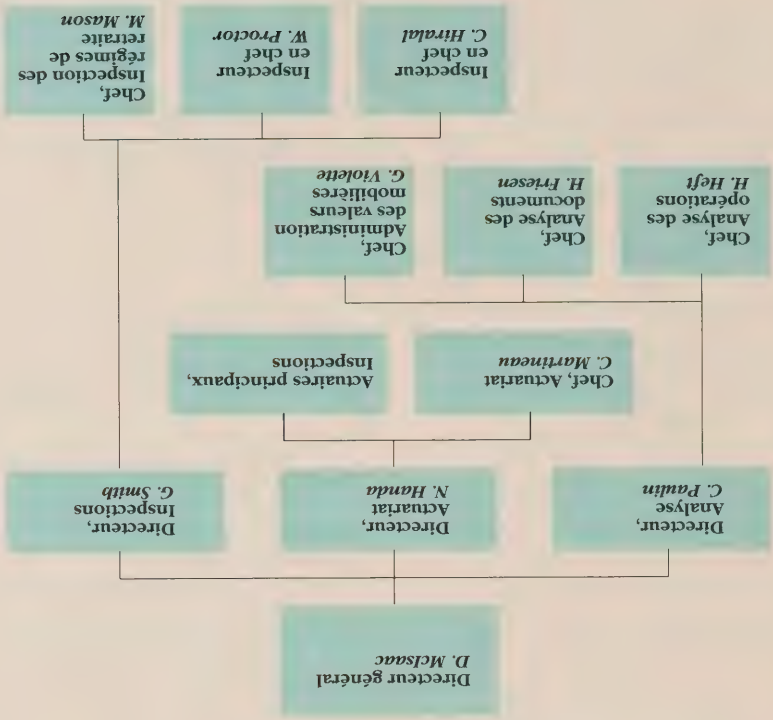
Section de l'analyse des documents des compagnies

Section de l'analyse des opérations

Les employés de la Division de l'assurance-vie assurent certaines responsabilités à l'égard des compagnies d'assurance-vie et des sociétés de secours mutuels avant même la délivrance de leur certificat d'agrément. Leurs responsabilités relatives à la réglementation et à la surveillance continue tant qu'une compagnie exerce ses activités. À cette fin, la structure de la division tient compte de ses fonctions, comme en témoigne son organigramme.

Division de l'assurance-vie

Nulla compagnie à charte fédérale ou étrangère ne peut exercer des opérations d'assurance au Canada sans détenir un certificat d'agrément émis par le ministre des Finances. L'étude de la requête d'un certificat d'agrément et de constitution en société incombe aux analystes de cette section. Ayant évalué la suffisance des fonds propres, le plan d'entreprise et les prévisions au chapitre des recettes de la requérante, ils recommandent l'approbation ou le rejet de la demande. Des critères semblables régissent l'étude des demandes de fusion et de transferts d'opérations. La Section de l'analyse des documents des compagnies assure également l'examen des demandes portant sur les placements dans les filiales, les modifications aux chartes et certificats ainsi que les retraits des certificats.



Section des inspections

Une des étapes essentielles des activités de surveillance est l'inspection sur place effectuée au siège social de chaque compagnie habilitée la plus importante qui soit confiée à la Section des inspections de la Division de l'assurance-vie, dont les

Lorsqu'une compagnie obtient son certificat d'agrément, elle doit se conformer aux dispositions de la loi qui la régit. En vertu des lois sur les assurances, les compagnies doivent produire des états financiers annuels et d'autres documents. Les analystes de la Section de l'analyse des opérations sont chargés de l'examen sommaire de ces pièces. Ils soumettent les données à des tests de pré-alerte et suivent les tendances pour détecter rapidement les compagnies susceptibles d'être aux prises avec des problèmes financiers. Ils soumettent aussi une recommandation chaque année au sujet du renouvellement du certificat d'agrément de chaque compagnie. Les analystes surveillent aussi en permanence la situation financière des compagnies et communiquent directement avec des représentants de ces dernières pour discuter de leurs préoccupations. Si une compagnie semble connaître de sérieux problèmes financiers, les analystes étudient ses opérations de très près et peuvent recommander que la gamme d'activités de la compagnie soit restreinte ou que son certificat d'agrément lui soit retiré. Les analystes fournissent aussi aux inspections des renseignements obtenus dans le cadre des activités de surveillance, et ces derniers peuvent les utiliser pour établir la portée de l'inspection.

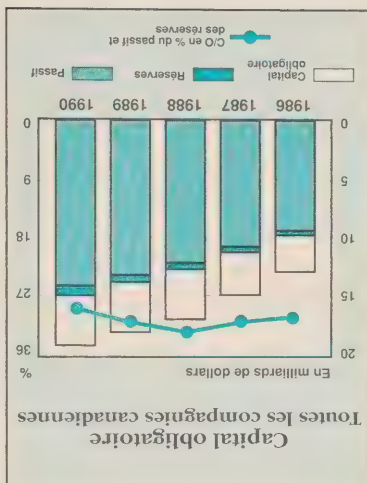
sur disquette

Le Bureau participe à l'élaboration de normes sur la présentation des rapports sur support électronique ou sur disquette en collaboration avec le Conseil canadien des responsables de la réglementation d'assurance. Ces normes ont été examinées par le Bureau d'assurance du Canada, le Conseil de recherche en réassurance et l'Association canadienne des comptables d'assurance, et leur version finale a été communiquée à l'industrie en juin 1991. Il est question de rendre la présentation des rapports sur disquette obligatoire à compter de 1992.

Jusqu'ici, nos essais du logiciel sont encourageants. Le taux d'erreur dans la présentation des données a été réduit, et cette approche commence à faciliter grandement l'utilisation des renseignements à l'aide des bases d'analyses de données. Plus de 100 compagnies d'assurances I.A.R.D. ont fourni leurs états de 1990 sur papier et sur disquette.

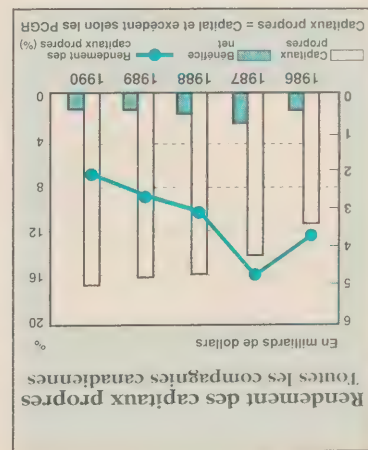
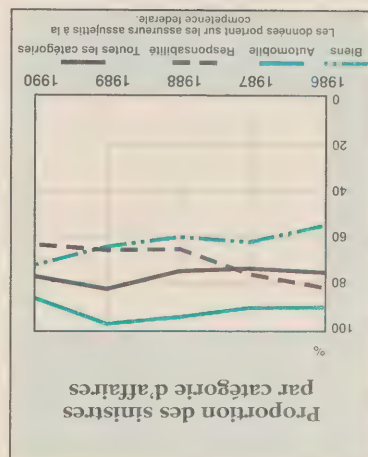
Dépôt des rapports annuels

Depuis quatre ans, les compagnies rapportent doivent déposer des renseignements concernant la suffisance des provisions pour sinistres. L'industrie et les organismes de réglementation poursuivent l'élaboration des documents et des méthodes nécessaires. Pour améliorer les statistiques sur les sinistres et les bases de données, les organismes de réglementation au Canada ont ajouté de nouvelles pièces sur les sinistres pour compléter les données plutôt fragmentaires contenues dans les formulaires existants.



La disponibilité de l'assurance ne semble pas avoir fait problème cette année, même si plusieurs compagnies se sont retirées, en tout ou en partie, du marché de l'assurance automobile en Alberta et en Ontario. L'accroissement des fusions et des acquisitions s'est poursuivi en 1990

amélioration de l'ensemble des résultats de ce secteur. Par ailleurs, les résultats de la catégorie d'assurance de biens se sont sensiblement détériorés, principalement en raison de la concurrence accrue des prix. Exprime d'après le pourcentage du passif et des provisions requises régissant les fonds propres réglementaires, le niveau de solvabilité des compagnies canadiennes a diminué de nouveau en 1990 en raison des pertes des bénéficiaires. Les fonds propres et l'excédent représentaient environ 28 p. 100 du passif et des provisions requises à la fin de 1990.



Section de l'analyse

La Section de l'analyse englobe trois groupes. Deux groupes de l'Analyse lancent couramment de toutes les compagnies I.A.R.D. à charte fédérale, tandis que le Groupe de l'Analyse des documents des compagnies effectue l'examen des demandes de constitution en société et d'agrément.

En outre, les analystes des documents des compagnies étudient toutes les demandes de modification de la structure du capital et de fusion, ainsi que les requêtes portant sur l'ajout ou la radiation de catégories d'assurances. À cette fin, ils examinent les demandes et les états financiers des compagnies et communiquent avec les représentants de ces dernières. Cette année, le Groupe de l'Analyse des documents des compagnies a procédé à l'agrément de cinq successales étrangères.

La surveillance soutenue des assureurs requiert l'étude de leurs résultats d'exploitation et des ratios financiers calculés à partir des données financières obtenues périodiquement. Lorsque des précisions s'imposent, les analystes des opérations communiquent avec les assureurs et, au besoin, rencontrent des représentants de ceux-ci pour discuter de points d'intérêt commun. Les données recueillies par les analystes des opérations permettent aux inspecteurs d'établir la portée des inspections au moyen de l'analyse des risques.

Section des inspections et des liquidations

La Section des inspections et des liquidations, qui relève d'un directeur en poste à Toronto, assure l'inspection sur place des assureurs et surveille les travaux de liquidation des compagnies. Les inspecteurs affectés aux bureaux régionaux de Vancouver, de Winnipeg et de Montréal procèdent également à l'inspection de certaines compagnies I.A.R.D. Les inspections sur place servent à évaluer la situation financière de chaque compagnie, sa conformité à la législation et ses perspectives. Les inspecteurs transmettent leurs conclusions aux responsables de la compagnie et, le cas échéant, leur demandent d'apporter les correctifs nécessaires.

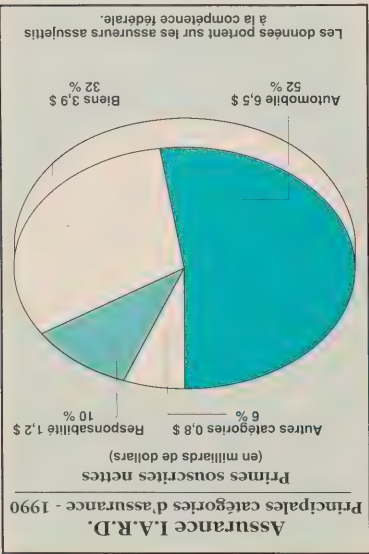
Section de l'actuariat

Les employés de la Section de l'actua-
rial évaluent la suffisance des primes
payées. À cette fin, ils examinent les
rapports actuariels déposés par les
assureurs, veillent au suivi de cet
examen et le demeurent en communi-
cation avec les analystes des opéra-
tions et les inspecteurs pour trans-
mettre ou obtenir des données
actuarielles complémentaires.

mettre ou obtenir des données actuarielles complémentaires.

Les résultats d'exploitation des compagnies I.A.R.D. à charte fédérale ont été mitigés tandis que ceux des assureurs britanniques et étrangers ont été plus encourageants. Les bénéfices nets des compagnies canadiennes ont fléchi de quelque 18 p. 100 par rapport à ceux de 1989. Les bénéfices enregistrés par ces assureurs en 1990 représentent un rendement de l'avoir propre d'environ 7 p. 100, comparativement à 9 p. 100 en 1989 et à 10 p. 100 en 1988. Les résultats du secteur de l'assurance automobile se sont beaucoup améliorés en 1990, mettant ainsi fin à la tendance plurielle négative des dernières années. L'instauration, en Ontario, d'un régime d'assurance automobile sans égard à la responsabilité semble avoir favorisé

rance automobile se sont beaucoup améliorées en 1990, méritant ainsi fin à la tendance plutôt négative des dernières années. L'instauration, en Ontario, d'un régime d'assurance automobile sans égard à la responsabilité semble avoir favorisé



Réglementation des compagnies d'assurances

Division de l'assurance de biens et de risques divers

des compagnies non canadiennes exploitant des succursales au Canada. Le personnel de la Division de l'assurance de biens et de risques divers est chargé de réglementer et de surveiller toutes les compagnies I.A.R.D. à charte fédérale. Il procède aussi à l'inspection des compagnies à charte provinciale du Manitoba et de quelques syndicats d'assureurs comme la Canadian Industrial Risk Insurers et le Canadian Aviation Insurance Group. La division, dont l'organigramme figure ci-après, relève d'un directeur général.

Au Canada, on compte plus de 350 compagnies d'assurances I.A.R.D., dont 259 détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'État. Parmi ces dernières, 107 sont constituées en vertu des lois du Canada et 152 sont

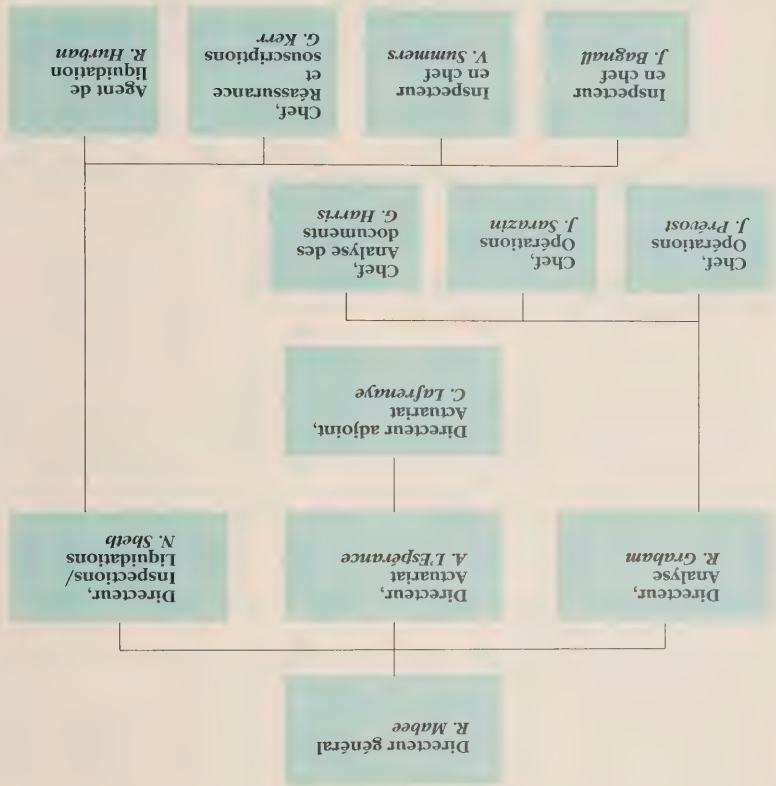
été fournis ont totalisé 1 625 millions de dollars, contre 1 344 millions de dollars en 1989-1990. À 60 reprises en 1990-1991, la section a conseillé à Revenu Canada - Impôt, de refuser une partie ou la totalité des montants dont l'approbation avait été sollicitée, et qui totalisaient 11,3 millions de dollars.

Les employés de la section continuent périodiquement les agents de Revenu Canada pour discuter de questions générales touchant la pratique de conseils et de sujets qui influent sur les régimes de retraite et sur leur cadre de réglementation.

Depuis le milieu de 1988, nous collaborons avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et avec Revenu Canada pour mieux coordonner l'examen des régimes de retraite privés par les bandes indiennes et financés par le MAIN en vertu de son Programme de financement des régimes de retraite des bandes indiennes.

Nos méthodes visent à faire en sorte que les régimes de retraite soient conformes à la législation pertinente et aux autres exigences gouvernementales avant que les bandes ne reçoivent une aide financière. En 1990-1991, nous avons examiné 188 régimes en vertu du Programme (127 en 1989-1990) et approuvé le versement d'une aide financière dans 127 cas (25 en 1989-1990).

Division de l'assurance de biens et de risques divers



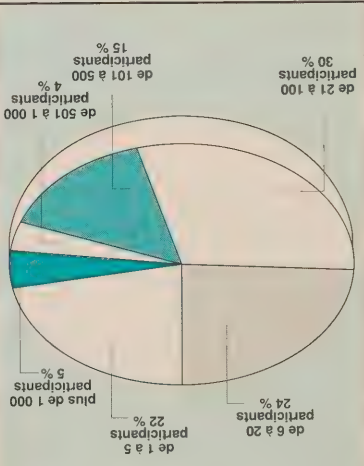
Prestation de conseils sur les régimes de retraite

Les employés de la section des conseils sur les régimes de retraite fournissent des conseils à Revenu Canada - Impôt et au ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) concernant des questions relatives aux régimes de retraite privés offerts par les employeurs. Certaines cotisations de ces derniers au régime de leurs employés sont déductibles du revenu de l'employeur si les montants sont certifiés par un actuare et approuvés par le ministre du Revenu national sur la recommandation du surintendant des institutions financières. En outre, le virement de sommes d'un régime à prestations déterminées ou à un régime semblable peut donner droit au report de l'impôt sous réserve d'un mécanisme similaire d'attestation, de prestation de conseils et d'approbation.

La section a reçu 1 816 demandes de la part de Revenu Canada - Impôt, en 1990-1991 (1 021 en 1989-1990) et a fourni des conseils au ministre du Revenu national à l'égard de 1 719 requêtes (1 114 en 1989-1990). Les cotisations patronales à l'égard desquelles des conseils ont

même les frais exigés des répondants. Le Règlement de 1985 sur les normes de prestation de pension a été modifié en mars 1991 afin de majorer les frais exigibles des régimes dont le Bureau assure la surveillance. Le nouveau barème permettra au Bureau de continuer à recouvrer les frais qu'il assume pour appliquer et administrer la LNP de 1985.

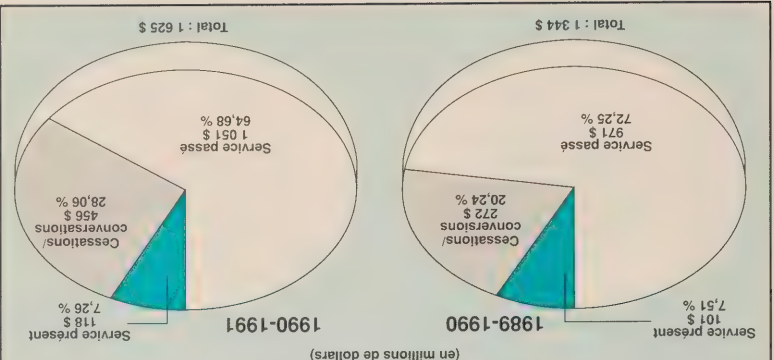
Répartition des régimes de retraite assujettis à la LNP



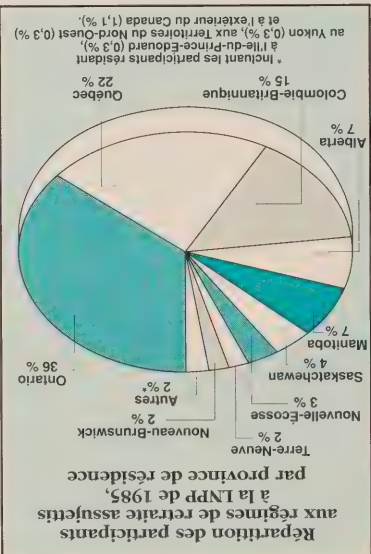
compris ceux des actuaires et des vérificateurs indépendants, pour contrôler l'application, par les régimes, des normes de financement et de solvabilité prévues par la LNP de 1985. Des spécialistes assurent aussi l'inspection sur place de certains régimes assujettis à la LNP de 1985. En 1990-1991, la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension a délivré des certificats d'agrément à 297 régimes qui, pour la première fois, étaient entièrement conformes aux dispositions de la Loi, dont 168 étaient agréés sous le régime de l'ancienne Loi sur les normes de prestations de pension. Soixante-dix-huit nouveaux régimes ont déposé une demande d'agrément auprès du Bureau et 42 ont été abolis ou fusionnés à d'autres régimes, surtout parce que les répondants ont mis fin à leurs activités.

Les frais d'application et d'administration de la LNP de 1985 ont totalisé 2,6 millions de dollars en 1990-1991. De cette somme, 0,8 million de dollars ont été récupérés à

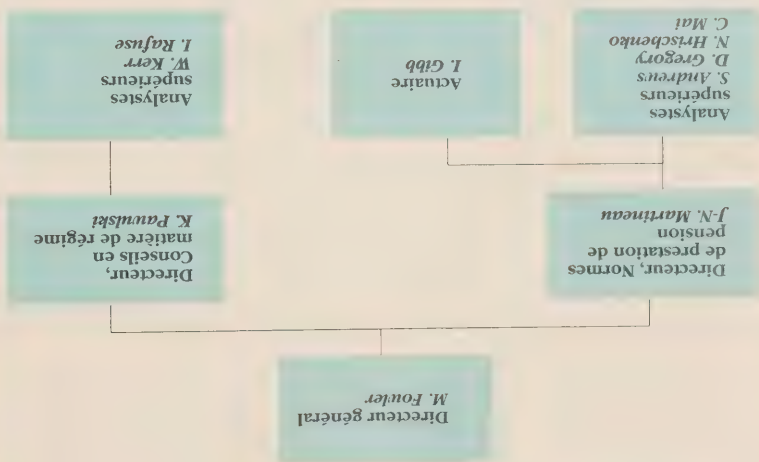
Répartition des sommes affectées à la prestation de conseils en 1989-1990 et 1990-1991 (en millions de dollars)



Répartition des participants aux régimes de retraite assujettis à la LNP de 1985, par province de résidence



Division des régimes de retraite



Division des régimes de retraite

Administration de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension

La Division des régimes de retraite, qui relève d'un directeur général, englobe la Section des conseils sur les régimes de retraite et la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, chacune étant confiée à un directeur.

L'actif des régimes assujettis à la LNPP de 1985 totalisait quelque 36,3 milliards de dollars à la fin de 1990.

Les banques, les compagnies

actuelles, les entreprises de

transport interprovincial et inter-

national et de télécommunications

ainsi que certaines sociétés d'Etat

sont au nombre des entreprises

généralement assujetties à la règle-

mentation fédérale. Il en va de même

de toutes les prestations liées à un

emploi ou à un régime de retraite

versées aux résidents du Yukon et

des Territoires du Nord-Ouest. Les

graphiques suivants illustrent

quelques-unes des caractéristiques

de ces régimes de retraite.

En étudiant le libellé des régimes

de retraite et les engagements qui y

sont apportés et en communiquant

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

en ce qui touche le financement,

l'adhésion au régime, l'acquisition du

droit aux prestations, le gel des coti-

sations, le droit des participants à la

préretaire, le placement des fonds

du régime et la divulgation de

renseignements aux participants.

Les analyses des régimes de re-

traite et les actuelles examinent les

rapports financiers périodiques, y

avec les répondants des régimes ou

leurs représentants, le Bureau veille à

faire appliquer les normes minimales

prévues par la législation, notamment

Secteur des assurances et des pensions

Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard

Le surintendant adjoint, Secteur des assurances et des pensions, est M. Robert M. Hammond. Le secteur regroupe quatre grandes divisions : Régimes de retraite, Actuariat, Assurance-vie et Assurances I.A.R.D. Cette structure tient compte des différences appréciables entre les segments de l'industrie des assurances, de la nature spécialisée des activités de surveillance des régimes de retraite et des tâches inhérentes à la prestation de conseils et de services actuariels à l'État.

Les employés du secteur des assurances et des pensions sont répartis entre Ottawa et Toronto. Ils peuvent aussi compter sur des inspecteurs affectés aux bureaux régionaux de Montréal, de Winnipeg et de Vancouver.

Les compagnies d'assurances ont coûté 20,3 millions de dollars en 1990-1991. De ce montant, 6,3 millions de dollars ont trait au recouvrement des frais d'administration assumés par le liquidateur pour liquider huit assureurs I.A.R.D. qui avaient fait faillite antérieurement.

Secteur des assurances et des pensions

Surintendant adjoint
R.M. Hammond

Directeur général,
Vie
D. McIsaac

Directeur général,
Biens et risques
R. Mabey

Directeur général,
Régimes de
retraite
M. Fowler

Actuaire en chef,
G. Poznanski

Directeur,
Projets spéciaux
B. Kobi

Le Bureau surveille quelque 1 100 régimes de retraite, la plupart étant offerts par les employeurs. Ces régimes couvrent les employés d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral comme les banques, les compagnies aériennes et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications. Certains régimes comptent un seul participant, alors que d'autres en regroupent plusieurs milliers.

En 1990-1991, le Bureau a procédé à l'inspection sur place de 60 régimes de retraite. Il prévoit en effectuer autant en 1991-1992.

Le Bureau fournit également des conseils à Revenu Canada - Impôt et au ministère des Affaires indiennes et du Nord concernant des questions relatives aux régimes de retraite offerts par les employeurs.

Sociétés d'investissement

Mises à jour

Blanchiment de fonds

public et d'éviter le doublement des exigences réglementaires imposées à l'industrie. De fréquentes réunions avec les représentants des organismes provinciaux de réglementation ont permis de discuter de questions d'intérêt commun, et l'uniformisation de la présentation des rapports et des calendriers d'inspection est bien avancée. Au printemps de 1990, le Bureau, le ministère des Institutions financières de l'Ontario et la Société d'assurance-dépôts du Canada ont participé aux activités d'un groupe de travail chargé d'étudier l'impact de la baisse des prix sur le marché immobilier dans le sud-ouest de l'Ontario sur les sociétés de fiducie et de prêt. Avec l'urgence de conglomerats de services financiers comprenant des entités constituées sous le régime de diverses lois, nous prévoyons une intensification de la coordination des activités de réglementation.

Les sociétés d'investissement sont employées de la Division des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissements. Les sociétés d'investissement sont agréées conformément à la Loi sur les sociétés d'investissement et le Bureau effectue leur inspection selon des procédures semblables à celles touchant les autres institutions. Les sociétés d'investissement recueillent les capitaux au moyen de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, pour acheter des obligations, des débiteurs ou des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds et produits de revenus ou destinés à la revente.

Ces sociétés sont constituées sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions, mais elles peuvent demander, ou être tenues, de s'enregistrer en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement.

Au 31 mars 1991, 20 sociétés d'investissement étaient constituées en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, contre 17 en 1990. L'actif des sociétés agréées au 31 mars 1991 totalisait 36,2 milliards de dollars. L'actif des sociétés agréées à la même époque en 1990 s'établissait à 28,4 milliards de dollars.

Communications avec les organismes provinciaux de réglementation

Au Canada, les sociétés de fiducie et de prêt sont réglementées par les gouvernements fédéral et provinciaux. L'amélioration de la coordination et l'établissement de rapports nets entre le Bureau et ses homologues provinciaux se poursuivent afin de renforcer la protection du

● L'impact de la récession sur les prix sur le marché de l'immobilier et sur la capacité des emprunteurs d'assurer le service de leurs dettes.

Les problèmes de la compagnie étaient de notoriété publique, et sa clientèle de déposants a rapidement diminué. En dépit d'un remaniement de la haute direction et d'un accroissement des investissements de l'actionnaire, les pertes de la compagnie n'ont pu être contenues. Le Bureau a exercé les pouvoirs à sa disposition pour limiter les activités de la compagnie afin de préserver la qualité du solde de l'actif pendant que l'on s'efforçait de trouver un nouveau propriétaire. Ces efforts n'ont toutefois rien donné et il a été décidé de liquider la compagnie.

Associations coopératives de crédit

Les employés de la Division des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement à Toronto, ainsi que le personnel des bureaux régionaux, surveillent ces institutions.

Au 31 décembre 1990, le Canada comptait sept associations ayant reçu des certificats en vertu de la Loi sur les associations coopératives de crédit. Ces sept associations se composent de la Société canadienne de crédit coopératif Limitée et de six associations coopératives de crédit provinciales, ou centrales.

L'inspection des associations coopératives de crédit se déroule conformément à la Loi sur les associations coopératives de crédit. Leur portée et leur nature sont semblables à celles touchant les autres institutions de dépôts.

Compagnie Trust Standard et Compagnie de Prêts Standard

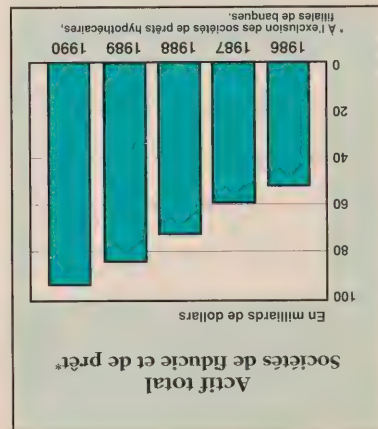
des données concernant Trust Standard, le revenu net a chuté de 39,6 p. 100, surtout en raison de l'accroissement des provisions pour pertes sur prêts. Même si la plupart des sociétés de fiducie ont affiché une baisse de leur revenu, seulement cinq d'entre elles ont connu un exercice déficitaire.

Au 31 décembre 1990, trois groupes de sociétés de fiducie et de prêt liées (trois sociétés de fiducie et deux sociétés de prêt) intervenaient pour environ 72 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie et de prêt.

En avril 1991, le ministre des Finances a ordonné au surintendant de prendre le contrôle de la Compagnie Trust Standard et de sa filiale exclusive, la Compagnie de Prêts Standard, dont l'actif combine totalisait 1,4 milliard de dollars. Une ordonnance de liquidation a été sollicitée et obtenue d'un tribunal peu après.

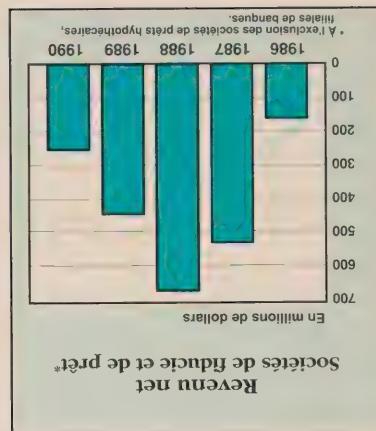
Standard a éprouvé de très graves problèmes financiers en raison des facteurs suivants :

- le contrôle et la déclaration inadéquats des prêts immobiliers;
- des prêts intermédiaires importants visant des projets de construction et un promoteur failli en particulier;



résultats font partie des résultats consolidés des banques.

Au 31 décembre 1990, l'actif des sociétés de prêt totalisait 34,1 milliards de dollars, soit 7,2 p. 100 de plus qu'en 1989. Quant au revenu net, il s'établissait à 194,3 millions de dollars, en hausse de 10,9 p. 100 par rapport à 1989. Le revenu net de 1990 atteignait 57,8 millions, soit 80,1 p. 100 de moins qu'en 1989. Si l'on fait abstraction

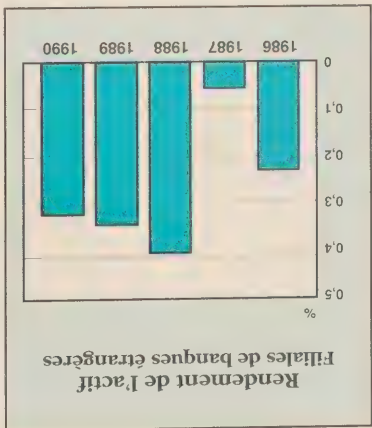


Banque de Crédit et de Commerce Canada

Le surintendant a pris le contrôle de l'actif de la Banque de Crédit et de Commerce Canada (BCC), le 5 juillet 1991, pour donner suite aux mesures réglementaires prises contre la Bank of Credit and Commerce International S.A. au Royaume-Uni, au Luxembourg et dans les  les Caïmans. Le 25 juillet, le Ministre a ordonné au surintendant de prendre le contrôle de la BCC en application de l'article 279 de la Loi sur les banques. Le 12 août, un tribunal a été pré d'émettre une ordonnance pour nommer un liquidateur provisoire dans le dossier de la liquidation de la banque a eu lieu le 6 septembre. Le 23 septembre 1991, la cour a rendu une ordonnance finale de liquidation et a nommé un liquidateur permanent.

Sociétés de fiducie et de prêt

Les 16 employés de la Division des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement, situés à Toronto, et le personnel des autres bureaux régionaux assurent l'inspection et l'examen de chaque société de fiducie et de prêt. Comme dans le cas des banques, ils exercent une surveillance permanente. Des 66 sociétés de fiducie et de prêt surveillées par le gouvernement fédéral et en activité à la fin de 1990, 8 sociétés de fiducie et 4 sociétés de prêt n'acceptaient pas de dépôts. On dénombre 29 sociétés de prêt à charte fédérale. Par contre, 11 de celles-ci sont des filiales hypothécaires en propriété exclusive de banques à charte et ne sont pas visées par cette analyse, car leurs d m re la cause première de cette baisse de rentabilité.

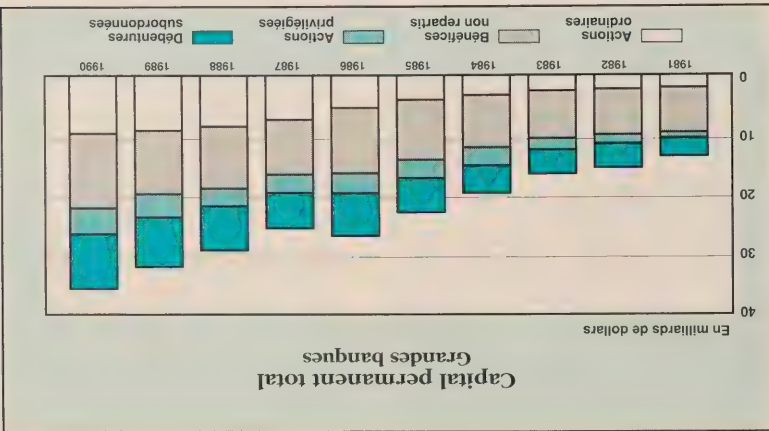


Le revenu des filiales de banques étrangères a été plus durement touché par une détérioration de la qualité de l'actif que celui des grandes banques canadiennes. Le revenu net de ces filiales a atteint 172 millions de dollars en 1990, ce qui est presque identique au résultat de 1989. Par contre, si l'on fait abstraction des deux filiales de banques étrangères qui ont mis fin à leurs opérations en 1990 aux fins de comparaison une année sur l'autre, le revenu a chuté de quelque 30 p. 100, surtout en raison d'un accroissement marqué des provisions pour pertes sur prêts au cours de la deuxième moitié de l'année. Le rendement de l'actif s'est établi à 0,32 p. 100, contre 0,34 p. 100 en 1989. Les résultats pour 1990 varient beaucoup d'une institution à l'autre, et neuf filiales de banques étrangères ont déclaré un déficit. La rentabilité des filiales de banques étrangères est demeur e modeste au premier semestre de 1991. Leur revenu net a chuté de 45 p. 100 depuis un an et le rendement de l'actif est tombé de 0,55   0,26 p. 100. L'accroissement soutenu des provisions pour pertes sur prêts demeure la cause première de cette baisse de rentabilité.

Filiales de banques étrangères

8 p. 100 de moins qu'à la même époque l'année précédente. Les provisions pour pertes ont gr m  de 72 p. 100 par rapport à la même période en 1990. L'excédent des prêts non produits sur les provisions pour pertes au 30 avril 1991, soit 2,30 p. 100 du total des prêts.

Les 10 employés du Groupe des banques de l'annexe II, en poste à Toronto, et le personnel des autres bureaux régionaux assurent l'inspection et la surveillance des filiales de banques étrangères. Au 31 octobre 1990, on comptait 56 filiales de banques étrangères au Canada. En outre, la Banque Sotomayor Canada, filiale d'une banque portugaise, a ouvert ses portes au premier semestre de 1991. Au 31 octobre 1990, l'actif des filiales de banques étrangères totalisait 57,8 milliards de dollars, soit 6,1 p. 100 de plus qu'en 1989.



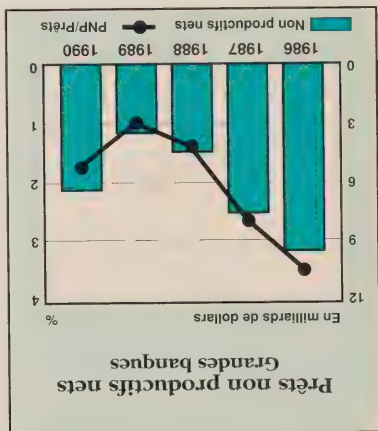
Les frais autres que d'intérêt ont grimpé plus vite que les revenus (10 et 2 p. 100 respectivement) en raison des investissements consacrés à la technologie, à la modernisation et à l'agrandissement des succursales, à la hausse des impôts sur le capital et de la taxe d'affaires et à l'augmentation des coûts salariaux.

La faiblesse du marché des actions en 1990 explique les piètres résultats des filiales de courtage des banques. Malgré la situation économique difficile, des progrès soutenus ont été accomplis en ce qui touche la réduction des engagements auprès des pays moins développés et l'amélioration de la suffisance des fonds propres.

Les prêts aux pays moins développés ne constituent plus un fardeau important pour les grandes banques. Depuis 1987, elles ont réduit leurs engagements nets au moyen de restitutions, de ventes et d'ententes de restructuration. Au 31 octobre 1990, le total des engagements nets représentait 20 p. 100 de l'actif propre, contre 26 p. 100 en 1989 et 134 p. 100 en 1986. Depuis 10 ans, la suffisance des fonds propres des grandes banques, climat de récession au cours de la première moitié de 1991. Leur revenu total net pour cette période a

principaux facteurs ayant nui au rendement financier en 1990 sont les suivants :

- La qualité de l'actif s'est détériorée en raison du ralentissement économique général en Amérique du Nord. Au 31 octobre 1990, l'excédent des prêts non produits sur les provisions pour pertes totalisait 6,5 milliards de dollars, contre 3,6 milliards et 1,05 p. 100 respectivement à la fin de l'exercice 1989.



- Les marges d'intérêt nettes ont chuté, passant de 3,14 à 2,89 p. 100 de l'actif entre 1989 et 1990. Comme les banques sont sensibles aux engagements à court terme, la hausse des taux d'intérêt en 1990 fait que les coûts de financement ont augmenté plus vite que le revenu d'intérêt, d'où la réduction des marges. En outre, la baisse du revenu d'intérêt sur les prêts consentis aux pays moins développés et la multiplication des prêts non produits ont également contribué à l'effritement des marges. Au premier semestre de 1991, la baisse des taux d'intérêt a favorisé un élargissement des marges.

Surveillance des institutions de dépôts

Les banques de l'annexe II, qui englobent les filiales de banques étrangères et une banque canadienne à capital fermé, ont cotisé 1,7 million de dollars. Les sociétés de fiducie et de prêt, les associations coopératives de crédit et les sociétés d'investissements ont versé respectivement 5,4, 0,4 et 0,08 millions de dollars à cet égard. En outre, la SADC a cotisé 0,5 million de dollars au titre des travaux exécutés par le Bureau en qualité de mandataire de la Société.

Au chapitre du rendement financier des institutions de dépôts en 1990, la détérioration de la situation englobent 10 banques canadiennes et 57 filiales de banques étrangères. Les banques étrangères exploient aussi 51 bureaux de représentation au Canada. Ces derniers ne sont pas autorisés à exercer des activités bancaires au Canada mais ont pour but de promouvoir les services offerts par les banques qu'ils représentent.

Outre les banques, le Bureau surveille et réglemente 30 sociétés de prêt, 37 sociétés de fiducie, 18 sociétés d'investissement et 7 associations coopératives de crédit régies par les lois fédérales. Le secteur procède en outre à l'inspection de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). Le Bureau surveille environ 43 institutions en application d'ententes semblables.

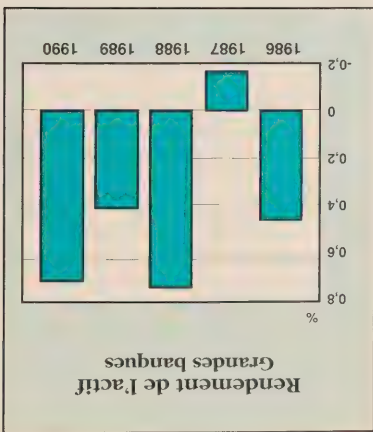
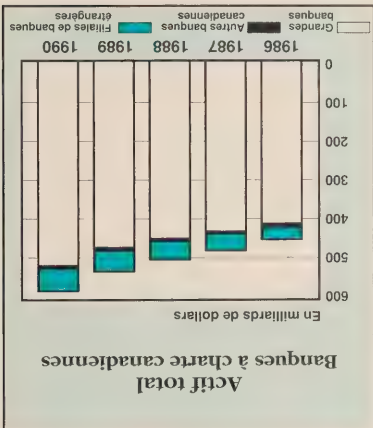
Les activités de surveillance du Bureau sont assujetties à des mesures de recouvrement des coûts. Au total, les institutions de dépôts ont cotisé 12,9 millions de dollars en 1990. De cette somme, 5,4 millions provenaient des banques canadiennes répondant aux critères en matière de propriété et considérées comme des banques de l'annexe I.

Banques canadiennes

Les huit employés du Groupe des banques de l'annexe I, qui travaillent à Toronto, et ceux d'autres bureaux régionaux assurent l'inspection et la surveillance des banques à charte canadiennes.

Pour l'exercice terminé le 31 octobre 1990, les six grandes banques ont déclaré un revenu total net de 3,6 milliards de dollars, soit 89 p. 100 de plus qu'en 1989. Cette hausse est entièrement imputable au niveau peu élevé des provisions pour pertes requises à l'égard des prêts consentis aux pays moins développés. Le rendement de l'actif est de 0,71 p. 100 et celui de l'avoir propre atteint 15,0 p. 100, contre 0,41 et 8,1 p. 100 respectivement en 1989.

Au 31 octobre 1990, l'actif des grandes banques totalisait 518 milliards, soit 99 p. 100 de l'actif des banques canadiennes et 89 p. 100 de celui de l'ensemble des banques à charte.



Abstraction faite des provisions pour pertes à l'égard des prêts consentis aux pays moins développés aux fins de comparaison une année sur l'autre, le revenu net de 1990 aurait chuté d'environ 18 p. 100. Les

Inspections

Analyse financière

Les huit employés de la Division de l'analyse financière, qui sont en poste à Ottawa, appuient le processus d'inspection en analysant les données fournies par les institutions surveillées et en précisant l'évolution des principaux indicateurs du rendement des institutions. Ces analyses portent notamment sur la rentabilité de l'industrie, sur l'évolution de l'actif non productif, sur les provisions pour pertes, sur le niveau et la composition des fonds propres et sur les activités concernant les produits financiers dérivés. La division a aussi pour rôle d'analyser l'évolution des activités commerciales sur le plan sectoriel et géographique afin d'aider les inspecteurs et le Bureau à détecter rapidement les problèmes éventuels.

Soutien spécialisé

Relevant du groupe des inspections de Toronto, les neuf employés de la Division du soutien spécialisé, en poste à Toronto et à Ottawa, assurent la coordination des questions touchant l'ensemble du secteur, de même que l'élaboration et l'application de méthodes d'inspection et de la recherche dans des domaines spécialisés comme les systèmes d'information et les opérations de trésorerie. La division coordonne aussi les activités des experts-conseils externes qui participent aux évaluations de la qualité de l'actif qui renforcent le processus d'inspection.

Institutions de dépôts, Inspections

Suivant les principes, les politiques et les critères énoncés dans le Cadre d'inspection, les inspecteurs des bureaux de Montréal, de Toronto, de Winnipeg et de Vancouver assurent la planification et l'exécution sur place des inspections, ainsi que la préparation de rapports et le contrôle. Aux fins de planification, l'analyse de données, financières et autres, permet de circonscrire les principaux risques assumés par l'institution, ce qui permet d'orienter les travaux sur place. Dans tous les cas, la détérioration qualitative de l'actif est le risque le plus important. Pour l'évaluer, le Bureau retient les services d'experts-conseils responsables des dossiers de crédit d'importantes institutions financières, qui sont maintenant à la retraite. Ces intervenants appliquent leur vaste expérience et leurs solides connaissances à cet aspect vital.

Une fois l'inspection terminée, les conclusions sont discutées avec les plus hauts dirigeants de l'institution. À cette occasion, les faits saillants sont mis en lumière et les correctifs nécessaires, de même que les mesures de contrôle du suivi, sont discutés.



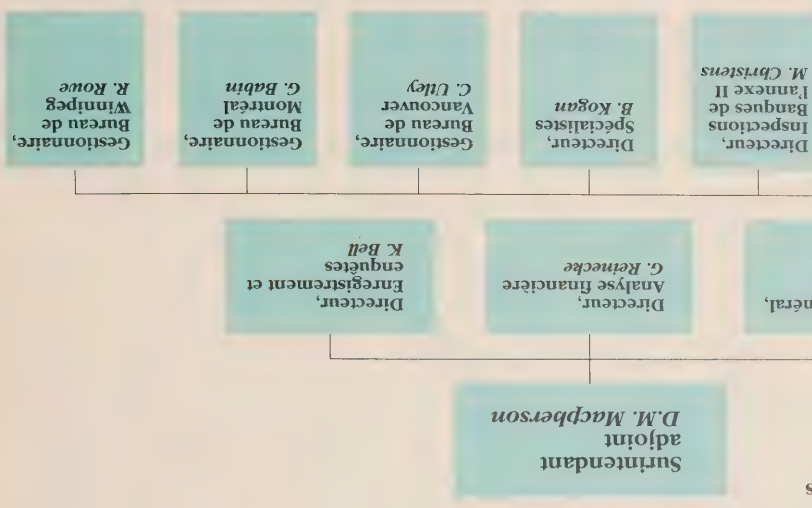


Secteur des institutions de dépôts

Le Secteur des institutions de dépôts relève d'un surintendant adjoint, M. Donald M. Macpherson. À l'aide de son effectif réparti entre les bureaux de Toronto, de Montréal, de Vancouver, de Winnipeg et d'Ottawa, le secteur est chargé de surveiller les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, les sociétés d'investissement et les associations coopératives de crédits à charte fédérale ou assujetties à la réglementation fédérale. Il s'agit essentiellement de contrôler la solvabilité de ces institutions et leur conformité aux lois et règlements fédéraux. Le secteur procède en outre à l'inspection de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Depuis sa création, le Bureau renforce la présence du secteur à l'extérieur d'Ottawa. En 1990, le

Secteur des institutions de dépôts



secteur comptait 19 employés à Ottawa et 67 en région. À la fin de juin 1991, le bureau d'Ottawa regroupait 21 employés et les régions, 72 (12 à Montréal, 6 à Winnipeg, 8 à Vancouver et 46 à Toronto). Les bureaux régionaux, qui relèvent du directeur général, inspections, en poste à Toronto, procèdent à l'inspection des régimes de assurances, des régimes de retraite et des institutions de dépôts. Vu l'accroissement de l'effectif, l'amélioration des techniques de surveillance et la création de bureaux régionaux à l'intérieur du secteur, les inspecteurs ont aisément accès au siège social des institutions dont ils assurent la surveillance, ce qui leur permet de prendre connaissance de la situation économique de toutes les régions du pays.

Enregistrement et enquêtes

À Ottawa, les 11 employés de la Division de l'enregistrement et des enquêtes appliquent les dispositions des lois et des règlements qui touchent la régie des institutions. À cette fin, ils traitent les demandes de constitution en société et de fusion et font des recommandations en ce qui touche l'agrément des institutions. La division est surtout responsable des institutions nécessitant une étroite surveillance. Elle enquête également sur les infractions à la législation et élabore des méthodes d'enquête aux fins de surveillance. Pour s'acquitter de ses obligations en matière de surveillance, la division applique au besoin les dispositions législatives qui imposent des peines.

Revue des programmes

Planification et perfectionnement professionnel

La Division de la planification et du perfectionnement professionnel assure la formation et le perfectionnement des employés, coordonne les travaux de planification du Bureau et exécute des études et des projets spéciaux. Les services de formation et de perfectionnement s'adressent surtout aux inspecteurs, aux analystes et aux agents chargés des politiques. Ils comprennent l'organisation et la tenue d'activités comme la conférence annuelle du Bureau, des colloques techniques, des séances d'orientation et des survols d'industries. La division offre en outre des ateliers sur la conduite d'une entrevue, la présentation d'un exposé, la rédaction de documents et l'orientation professionnelle. La division a organisé des colloques et des séances d'information techniques traitant notamment de la délivrance d'un ordre, de l'interprétation et de la réassurance. Des ateliers permettant de faire un survol des secteurs des assurances I.A.R.D. et des pensions ont eu lieu l'automne dernier. Le programme d'orientation du Bureau a été lancé et 50 employés ont assisté aux séances tenues à Toronto et à Ottawa. En outre, plus de 90 employés ont suivi les cours sur la tenue d'un exposé et sur les techniques de rédaction. Avec l'aide de la Bourse de Montréal, la division a parrainé des cours sur les produits

La Division de la revue des programmes répond des activités de planification interne et d'assurance de la qualité. Ces activités permettent au surintendant de contrôler l'atteinte des objectifs et l'efficacité des contrôles de gestion. Au cours de l'année écoulée, la division a supervisé l'achèvement des travaux de vérification interne portant sur cinq services au sein du Bureau. En outre, le surintendant a approuvé un plan de vérification à long terme et un rapport annuel. Les travaux de recherche entourant la préparation d'un cadre d'évaluation des programmes vont bon train, et la première étape devrait être terminée à la fin de 1991. La division travaille aussi à l'instauration d'un système de suivi permettant de contrôler la mise en oeuvre des recommandations découlant des évaluations et des vérifications.

des dérivés auxquels 90 employés ont assisté en mai et en juin à Toronto et à Ottawa. Également au printemps, le personnel du Secteur de la politique de réglementation a participé à l'organisation d'exposés préliminaires sur la législation du secteur financier et la division prépare pour l'hiver prochain des cours plus approfondis traitant des méthodes révisées adoptées par le Bureau pour administrer la nouvelle législation. Le personnel de la division rédige également des politiques en matière de formation et de perfectionnement professionnel à l'intention des employés, informe ces derniers des cours, des conférences et des colloques offerts à l'extérieur et gère la participation à ces activités.

La division veille également à préciser les méthodes et les systèmes d'orientation et de planification des opérations du Bureau. Celui-ci constituant un organisme gouvernemental, ses activités de planification doivent répondre aux besoins des organismes centraux comme le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique.



Planification de la législation

Soutien stratégique

Déclarations des institutions

La Division du soutien stratégique représente le Secrétaire de la politique de réglementation au bureau de Toronto. Elle aide à coordonner les activités de ce bureau touchant la politique de réglementation en communiquant avec les responsables du bureau d'Ottawa. Elle sert également d'interlocuteur auprès des secteurs chargés des opérations et du grand public.

La division communiquait périodiquement avec des représentants et inducts aux institutions et aux régimes des assurances. Elle évitait que les exigences n'imposent un fardeau indus aux institutions et aux régimes de retraite en question.

Au cours de l'année écoulée, en collaboration avec d'autres organismes membres du Comité de surveillance des institutions financières, le groupe a formulé des propositions au sujet des rapports réglementaires et statistiques des banques, des sociétés de fiducie et de prêt, des compagnies d'assurances, des sociétés coopératives de crédit. Ces propositions font l'objet de discussions avec les représentants de l'industrie et devraient entrer en vigueur en 1992. Le nouveau régime prévoit notamment l'uniformisation accrue du contenu et de la fréquence des rapports entre les secteurs de l'industrie, de même que l'information plus poussée des méthodes de présentation des rapports.

La Division de la planification de la législation est responsable des activités du Bureau entourant les projets de loi et de règlement visant les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale. D'importants progrès ont été accomplis en 1990-1991. Le gouvernement ayant déposé en Chambre la nouvelle législation régissant les sociétés de fiducie et de prêt, les banques et les compagnies d'assurances.

La division élabore plusieurs des règimes nécessaires sous le régime des nouvelles lois. Le Bureau a diffusé des règlements sous forme de documents de travail et des énoncés de principe traitant de la suffisance des fonds propres, des fonds propres réglementaires, de l'actif total, des opérations sur titres, de la définition des sociétés de ciaux et des activités des sociétés de crédit-bail financier. L'élaboration d'autres règlements requis sous le régime des nouvelles lois se poursuit. La division prépare et modifie les règlements édictés en application des lois et règlements fédéraux administrés par le Bureau. Elle soutient chaque année des règlements aux fins d'inclusion dans les Projets de réglementation fédérale. Le Règlement sur les normes de prestation de pension a été promulgué en 1990-1991. En outre, le Règlement sur l'évaluation des placements (compagnies canadiennes) et des modifications au Règlement sur la protection des titres ayant trait à l'utilisation des dépôts de valeurs ont été publiés dans la *Gazette du Canada* aux fins de commentaires.

Les projets de loi et de règlement obligent le Bureau à modifier certaines mesures de surveillance. La Division de la planification de la législation participe à la révision de ces mesures afin que le Bureau puisse administrer efficacement la nouvelle législation.

La division soutient les projets de recherche ayant des conséquences stratégiques. Elle continue aussi d'insister avant tout sur les questions touchant les valeurs mobilières. Il en sera de même au cours de la prochaine année.

Interprétation

La Division de l'interprétation veille avant tout à fournir des interprétations, des décisions et des avis aux secteurs opérationnels du Bureau et aux institutions financières en ce qui touche les lois et les règlements s'appliquant aux institutions financières s'appuyant sur la réglementation fédérale. La division a amorcé une refonte des règles utilisées antérieurement pour uniformiser davantage la situation de l'ensemble du Bureau, ce qui aidera ce dernier à se préparer à administrer la nouvelle législation sur les institutions financières, qui prévoit une réglementation plus uniforme des divers secteurs de l'industrie des services financiers. La division traite aussi certaines demandes concernant la réglementation. Ainsi, elle examine les demandes de constitution en société des filiales de banques étrangères, les changements touchant la propriété de certaines institutions financières, l'acquisition d'institutions financières par les investisseurs étrangers et d'entreprises.

Vu leur connaissance approfondie de la législation en place, les employés de la division fournissent des renseignements et des conseils utiles à leurs collègues de la Division de la planification de la législation en ce qui touche l'élaboration de projets de loi et de règlement.

La division collabore également à divers projets spéciaux, notamment à l'élaboration d'un cadre de réglementation du système canadien de comptabilité et de règlement de titres. Elle participe aussi activement aux travaux du Groupe de travail canadien du Groupe des Trente et précède des projets de règlement avec l'aide de la Caisse canadienne de dépôt de valeurs limitée. La division fournit des conseils techniques et gère au ministère des Finances, notamment en ce qui touche le GATT et la négociation d'un accord de libre-échange nord-américain.

et pensions) ont collaboré étroitement avec ceux du Secteur des assurances et des pensions pour établir des règles et des critères de prudence visant les placements des régimes de retraite, et pour fixer les mesures que les compagnies I.A.R.D. doivent prendre en ce qui touche l'assurance liée à la garantie d'un crédit financier. Ce groupe a aussi proposé des règles sur les transactions interseues s'appliquant aux accords de réassurance et traité de questions d'orientation axées sur la refonte de la législation sur les assurances. Un groupe d'analyse de l'actif relève du gestionnaire, Politique de surveillance (assurances et pensions). Ce groupe veille à ce que les placements et les prêts des sociétés de fiducie et de prêt, des compagnies d'assurances et des régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale soient conformes aux lois, règlements et politiques.

Les employés du groupe des Conventions comptables sont chargés de documenter et d'élaborer des politiques comptables à l'intention des institutions financières. En 1990-1991, il a notamment été question de la comptabilisation des titres hypothécaires assurés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, de la vente d'éléments d'actif passibles de recours, des accords de financement de l'acquisition, de la mise en valeur et de la construction de biens immobiliers et des prêts non productifs. Ils ont aussi participé aux activités du Groupe de travail de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) et de comités d'étude connexes dans les domaines des liquidités, de la solvabilité et de la comptabilisation des prêts et des créances irrécouvrables.

Les employés du groupe de la Politique de surveillance (assurances et pensions), ce qui requiert une étroite collaboration avec les comités de normalisation et de surveillance. Les employés du groupe de la Politique de surveillance (institutions de dépôts) ont achevé des consultations et ont transmis aux banques des règles sur la pondération des risques touchant l'actif des entités du secteur public fédéral et provincial aux fins de la suffisance des fonds propres, et sur les limites régissant les prêts importants. Le Bureau a également publié de nouvelles lignes directrices à l'intention des banques, un document sur le contrôle optimal des prêts de titres et un document de travail sur la méthode de la gestion prudente en matière de surveillance. La consultation des parties intéressées au sujet du cadre de réglementation de la participation des banques aux opérations de titrisation de l'actif et des lignes directrices sur la suffisance des fonds propres s'est poursuivie afin de tenir compte des nouvelles interprétations et des propositions novatrices en matière de fonds propres.

Les employés du groupe de la

Secteur de la politique de réglementation

Politique et recherche

La Division de la politique et de la recherche élabore des projets de lignes directrices et des exposés de principe à l'intention des banques, des sociétés de fiduciaire et de prêt, des compagnies d'assurances et des autres institutions financières. En outre, elle élabore certaines normes comptables pour les institutions financières. La division englobe trois grands groupes : Politique de surveillance (institutions de dépôts), Politique de surveillance (assurances) et pensions. Il incombe à la division de définir, d'analyser et de résoudre les questions touchant un ou plusieurs

Le Secteur de la politique de réglementation élabore et gère le cadre législatif et stratégique permettant de surveiller les institutions financières assujetties à la réglementation fédérale et en assure l'application uniforme et cohérente à toutes ces institutions. Le secteur, qui regroupe 53 employés, compte six divisions et relève d'un surintendant adjoint, Mme Suzanne Labarge.

Secteur de la politique de réglementation



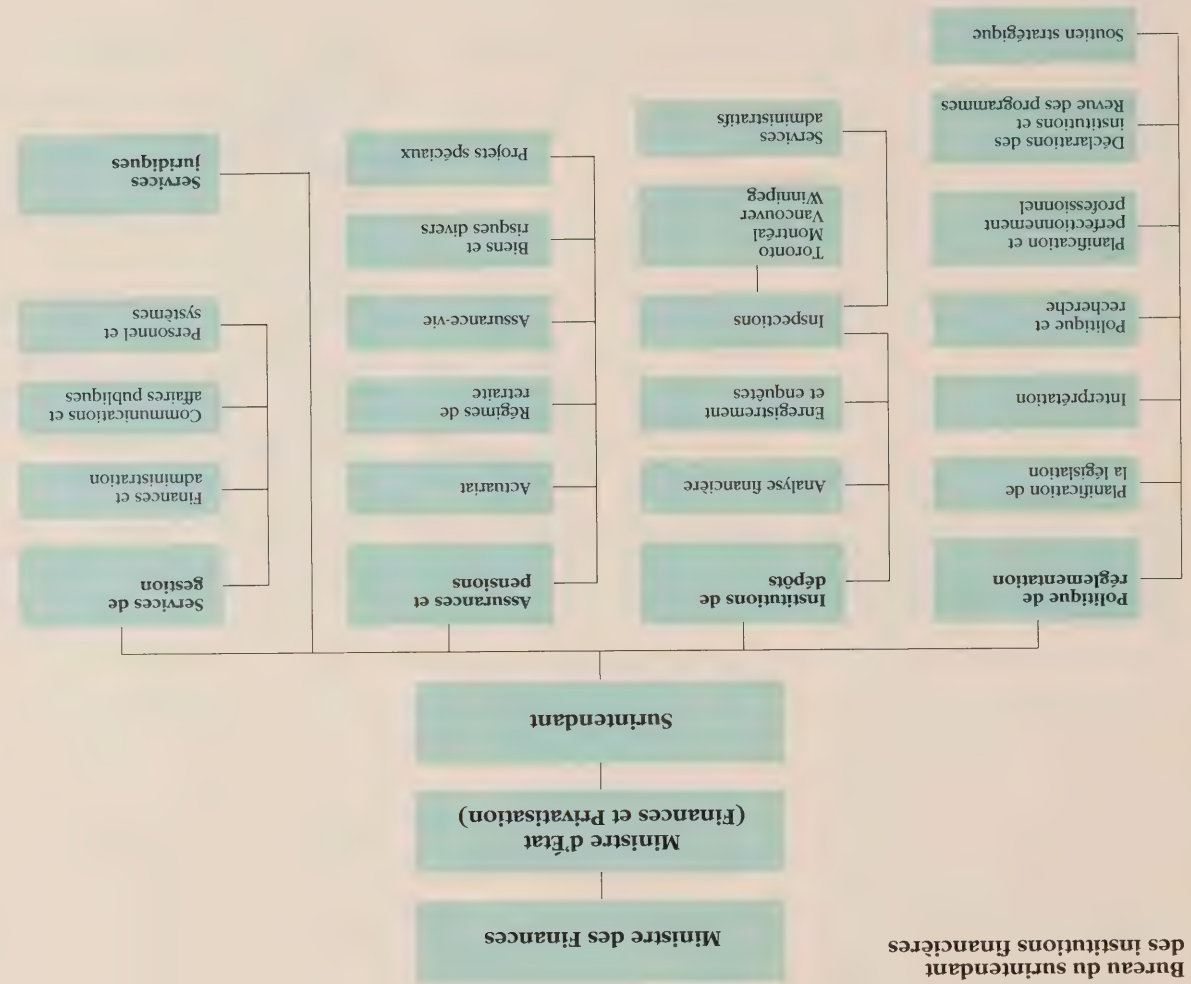
Organisation et activités du Bureau

Bureau du surintendant
des institutions financières

Le Bureau est organisé de manière à réaliser le plus efficacement possible les objectifs exposés précédemment. Bien que chaque secteur doive assumer des tâches et des activités précises, tous contribuent à l'accomplissement du mandat et de la mission du Bureau.

Le ministre des Finances et le ministre d'Etat (Finances et Privatisation) répondent devant la Chambre des communes des activités du Bureau, lequel constitue un organisme gouvernemental distinct. Trois

des secteurs du Bureau relèvent d'un surintendant adjoint. Deux de ces secteurs traitent de questions opérationnelles et le troisième, de la politique de réglementation. La conseillère principale du surintendant — Affaires générales, dirige le quatrième secteur, celui des services de gestion. Les surintendants adjoints et la conseillère principale relèvent du surintendant, tout comme la Sous-section des services juridiques.





La mission

et des objectifs qui en découlent. La

tendances et diverses autres données permettent aux inspecteurs de planifier et d'exécuter les inspections sur place, de rédiger les rapports nécessaires et d'en assurer le suivi. Le Bureau entretient d'étroits rapports avec les institutions financières et les régimes de retraite dont il assure la surveillance. La surveillance efficace des institutions lance efficace des institutions requiert une bonne connaissance de leurs activités, de leurs dirigeants et administrateurs et de la façon dont elles réagissent aux faits nouveaux et au changement. Les liens avec les vérificateurs, les actuaires, les associations de l'industrie, les groupes professionnels et les autres organismes de surveillance et de réglementation favorisent l'efficacité et améliorent sa capacité de surveiller les institutions avec efficacité et compétence. Les chapitres suivants traitent de l'organisation du Bureau en fonction de son mandat et de sa mission.

Bureau contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, aux règlements et aux lignes directrices, et intervient au besoin pour préserver la confiance des déposants, des assurés et des participants des régimes de retraite. Le rôle du Bureau du surintendant n'est pas de gérer les institutions, mais bien d'analyser le climat financier et d'élaborer des règles et des lignes directrices fondées sur les réalités commerciales et sur les politiques du gouvernement du Canada.

Les programmes d'inspection sont axés sur la solvabilité, les liquidités et la conformité. Le Cadre d'inspection du Bureau, de même que les principes, les méthodes et les critères en découlent, visent à maximiser l'utilisation efficace du personnel et des ressources lorsque cela s'impose. Les analystes du Bureau étudient en détail les déclarations et les autres documents que les institutions et les régimes de retraite fournissent au surintendant. L'examen minutieux des risques, l'analyse des nouvelles

La mission du Bureau du surintendant des institutions financières consiste à réglementer les institutions fédérales et les régimes de retraite relevant de la compétence du gouvernement fédéral afin de préserver la confiance du public dans le système financier canadien, en plus de fournir des conseils actuels à l'État. Les cinq principaux objectifs qui sous-tendent cette mission sont les suivants :

- contrôler la solvabilité, les liquidités et la conformité des institutions financières et des régimes de retraite en regard des lois, des règlements et des lignes directrices du Bureau;
- suivre les événements et les tendances susceptibles d'influer sur les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale;
- intervenir, au besoin, pour résoudre les problèmes de solvabilité, de liquidités et de conformité des institutions financières et des régimes de retraite;
- élaborer des politiques visant à instaurer un cadre de réglementation sûr englobant la législation, les règlements et les lignes directrices;
- produire des rapports actuariels de haute qualité et en temps opportun conformément aux exigences réglementaires et aux autres besoins du gouvernement.

Les déposants, les assurés et les participants des régimes de retraite sont la raison d'être de cette mission

Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant

La surveillance efficace des institutions requiert une connaissance de leurs activités, de leurs dirigeants et administrateurs et de la façon dont elles réagissent aux faits nouveaux et au changement.

Le mandat

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987, lorsque le Parlement a promulgué une loi prévoyant la fusion du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques et l'élargissement des pouvoirs et des responsabilités en ce qui touche la surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale au Canada.

La loi créant le Bureau fait de celui-ci le seul organisme de réglementation des institutions financières assujetties à la compétence fédérale. Cette structure est l'apanage du Canada. La loi confère en outre au surintendant de vastes pouvoirs lui permettant de réagir promptement et efficacement à tout problème auquel les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale pourraient être confrontés. Ainsi, le surintendant peut émettre des ordres lorsqu'il estime qu'une institution financière recourt à des pratiques douteuses, ou pour corriger un problème.

La loi de 1987 a prévu la création d'un comité formé du surintendant des institutions financières, du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre des Finances et du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce Comité de surveillance des institutions financières, que préside le surintendant, a pour but d'aider ses membres à échanger des renseignements des renseignements sur toute question liée à la surveillance des institutions financières. Le Bureau est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou un

permis émis par le gouvernement fédéral. Le Bureau surveille les régimes de retraite paratravaux par les employeurs et assujettis à la réglementation fédérale et produit des rapports actuariels sur divers programmes de pensions du gouvernement. En qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou en vertu d'ententes fédérales-provinciales, le Bureau assure également l'inspection de certaines institutions à charte provinciale.

En plus d'assumer les tâches qui lui sont confiées par sa loi habilitante, et d'exercer les pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant applique les lois et règlements relatifs aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, la Loi sur les sociétés de fiducie, la Loi sur les sociétés de prêt, la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi sur les associations coopératives de crédit, la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension et certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le Bureau met également en application la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise, et il exerce certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

<i>Secteur des services de gestion</i>	27
Personnel et systèmes	27
Finances et administration	28
Communications et affaires publiques	29
<i>Demandes de renseignements et plaintes</i>	29

Table des matières

iii	Lettre d'accompagnement
iv	Adresses du Bureau du surintendant
iv	Comité de direction
v	Message du surintendant
1	Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant
3	Organisation et activités du Bureau
4	<i>Secteur de la politique de réglementation</i>
4	Politique et recherche
4	Interprétation
5	Planification de la législation
6	Soutien stratégique
6	Déclarations des institutions
6	Revue des programmes
7	Planification et perfectionnement professionnel
8	<i>Secteur des institutions de dépôts</i>
8	Enregistrement et enquêtes
9	Analyse financière
9	Soutien spécialisé
9	Inspections
10	<i>Banques canadiennes</i>
12	<i>Filiales de banques étrangères</i>
12	<i>Sociétés de fiducie et de prêt</i>
13	<i>Associations coopératives de crédit</i>
14	<i>Sociétés d'investissement</i>
14	Mises à jour
14	<i>Blanchiment de fonds</i>
14	<i>Communications avec les organismes provinciaux de réglementation</i>
15	<i>Secteur des assurances et des pensions</i>
15	Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard
16	<i>Division des régimes de retraite</i>
18	Réglementation des compagnies d'assurances
18	<i>Division de l'assurance de biens et de risques divers</i>
21	<i>Division de l'assurance-vie</i>
25	Actuariat
25	<i>Division du Régime de pensions du Canada</i>
26	<i>Division des services à l'État</i>

ou le retrait par les actionnaires. Ce fut le cas de la Compagnie Trust Standard et de la Compagnie de Prêts Standard.

Nous avons décelé chez Standard certains problèmes graves que nous avions portés à l'attention de la direction, des comités de vérification et des vérificateurs de la compagnie. En juin et juillet 1990, nous avons toutefois constaté que la situation financière de la compagnie était très précaire en raison de lourdes pertes sur prêts découlant de la détérioration soutenue des valeurs immobilières. Nous avons instantanément demandé une nouvelle vérification et l'injection de capitaux additionnels et, avec l'aide de la Société d'assurance-dépôts du Canada, avons pressé les propriétaires de vendre la compagnie. Lorsque ces tentatives ont échoué et que la société mère a déclaré faillite, nous n'avons eu d'autre choix que de prendre possession de l'actif de Standard.

Dans le cas de la Banque de Crédit et de Commerce Canada, la situation est différente. Il convient de mentionner que les mesures appliquées le 5 juillet à l'égard de cette banque découlent de mesures de réglementation prises le même jour ailleurs dans le monde. Avant juillet, la banque collaborait pour régler les problèmes de réglementation relevés par le Bureau. La société mère a continué de répondre rapidement et positivement à toutes nos demandes. À ce que nous sachions, la restructuration des activités de la Bank of Credit and Commerce International et de ses filiales était déjà bien amorcée en Grande-Bretagne et ailleurs. Rien ne laissait présager que cette restructuration ne se concrétiserait pas ou que la société mère n'appuierait pas sa filiale canadienne.

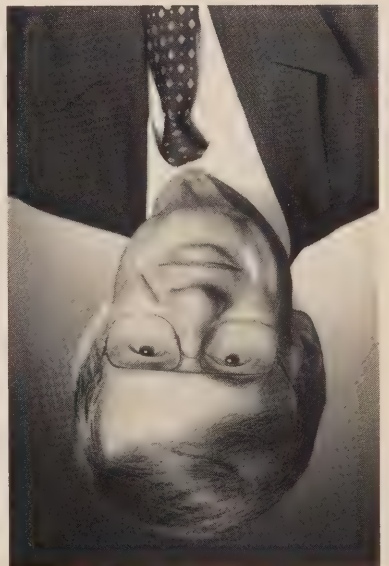
Vu les mesures prises par les autorités étrangères, la banque mère ne pouvait plus appuyer sa filiale canadienne. Nous avons obligé la banque canadienne à fermer ses portes de manière à protéger, dans la mesure du possible, les fonds des déposants et à empêcher la fuite des éléments d'actif détenus au Canada. Si elle avait pu, la banque mère n'aurait pas manqué de continuer d'appuyer sa filiale canadienne. Elle aurait continué de collaborer avec le Bureau pour trouver une solution à ses problèmes temporaires et pour les régler d'une manière définitive.

Nos activités de réglementation ne sont pas annoncées dans des conférences de presse et ne font pas la une des journaux. La diffusion des mesures de réglementation applicables à une certaine institution financière peut provoquer un retrait massif des dépôts. Une telle mesure n'est ni juste ni équitable et elle ne protège personne; les premiers arrivés s'en tirent bien, mais ce sont les autres qui écopent et perdent tout.

Ces cas récents révèlent l'importance des méthodes et des mesures visant à prévenir tout problème ou à en contenir dès que possible les répercussions. Ces méthodes reconnaissent que la sécurité et l'intégrité ne peuvent être garanties que si la direction, les administrateurs et les vérificateurs collaborent étroitement avec l'organisme de réglementation. Notre rôle consiste à tendre vers un tel résultat et à faire en sorte que les institutions soient toujours suffisamment provisionnées grâce à l'application de principes comptables très conservateurs, qu'elles possèdent suffisamment de liquidités et qu'elles respectent les lois et règlements, de même que les lignes directrices du Bureau.

Ces approches ont été énoncées dans les rapports annuels antérieurs. À mon avis, elles donnent de bons résultats au Canada et, malgré la faiblesse actuelle des milieux d'affaires, le système financier canadien demeure, en général, fort vigoureux.

Message du surintendant



Je vous présente le quatrième rapport annuel du Bureau, pour la période comprise entre septembre 1990 et août 1991. Mon message vise toutefoix en priorité la période de quatre mois amorcée en avril 1991, au cours de laquelle le gouvernement a dû prendre le contrôle de trois institutions de dépôts : la Compagnie Trust Standard et la Compagnie de Prêts Standard, en avril, et la Banque de Crédit et de Commerce Canada, en juillet. Ces mesures et celles prises par la suite ont entraîné détresse, désagréablement, difficulté et bouleversement, pour tous les Canadiens qui possédaient des comptes auprès de ces institutions financières.

Permettez-moi de vous faire part brièvement des mesures que nous avons prises, des motifs qui les justifient et des raisons qui sous-tendent notre façon de procéder.

Sachez d'abord que le Bureau ne se réjouit pas de devoir fermer les portes d'une institution financière, ni de bloquer l'épargne des déposants. Et nous ne prenons nullement à la légère le risque lié à la fermeture d'une société de fiduciaire ou d'une banque, c'est-à-dire d'ébranler la confiance des gens dans notre système financier. Bien que les lois et règlements soient importants, la sécurité de notre système financier repose dans une large mesure sur la confiance que lui accordent les citoyens. Nombreux sont ceux qui doivent maintenir cette confiance, notamment la direction des institutions financières, les administrateurs, les vérificateurs et les organismes de réglementation. Comment maintenons-nous cette confiance? Par un travail d'équipe.

La fermeture d'une institution financière aux prises avec de graves problèmes ne peut être justifiée que lorsque les fonds des déposants ou des assurés sont menacés et pourraient être perdus en l'absence de mesures rigoureuses et immédiates.

Les institutions financières ne passent pas de la prospérité à la faillite du jour au lendemain, quoiqu'une détérioration rapide des marchés, entre autres dans le secteur de l'immobilier, puisse porter un dur coup à une institution. Une institution peut parfois connaître des problèmes temporaires, mineurs ou graves, mais elle fait preuve de prudence et tente de régler elle-même ses problèmes.

Lorsqu'une institution est en difficulté, le Bureau applique certaines mesures de réglementation pour protéger les fonds. Le choix des mesures appropriées dépend de la nature et des causes des problèmes de l'institution et de sa capacité d'y trouver une solution.

Dans la plupart des cas, les institutions prennent certaines dispositions suite à l'imposition par le Bureau de mesures de réglementation. Nous ne tentons pas de gérer ni de diriger une institution financière, et nous n'en avons pas l'intention. Mais nous nous efforçons d'intervenir lorsque nous constatons un problème qui peut être réglé en limitant les activités, en exigeant une augmentation des capitaux ou en modifiant le mode d'exécution d'une opération. Nous essayons de collaborer avec l'institution pour trouver des solutions.

Les mesures de réglementation que nous prenons et la collaboration de l'institution suffisent habituellement à régler le problème. La confiance dans le système est ainsi préservée et les fonds des déposants ou des assurés pas les garantis. Toutefois, les mesures de réglementation ne donnent parfois pas les résultats escomptés. Il n'est pas facile de déterminer l'ampleur du problème et de décider s'il est surmontable ou si la situation est irrémédiable. Une telle décision ne relève pas d'une science exacte. Lorsque toutes les solutions possibles ont été envisagées et ne mènent nulle part, nous n'avons d'autre choix que de bloquer les fonds de l'institution pour en empêcher l'érosion

Adresses du Bureau du surintendant

À Ottawa
 255, rue Albert
 Ottawa, Canada
 K1A 0H2
 (613) 990-7788
 (Télécopieur : 613-952-8219)
 Plaintes et demandes de renseignements au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale
 (613) 990-7788
 (613) 990-7849
 (613) 990-7890
 (Télécopieur : 613-990-5591)
À Toronto
 1, rue Front ouest
 2^e étage ouest
 Toronto (Ontario)
 M5W 1A3
 (416) 973-9280
 (Télécopieur : 416-973-7021)
À Vancouver
 800, rue Burrard, pièce 940
 Vancouver (Colombie-Britannique)
 V6Z 2G7
 (604) 666-5335
 (Télécopieur : 604-666-6717)
À Winnipeg
 Lakeview Square One
 Case postale 52
 155, rue Carlton, pièce 307
 Winnipeg (Manitoba)
 R3C 3H8
 (204) 983-4140
 (Télécopieur : 204-983-7423)
À Montréal
 Complexe Guy-Favreau
 200, boulevard René-Lévesque ouest
 Tour ouest, pièce 909
 Montréal (Québec)
 H2Z 1X4
 (514) 283-4836
 (Télécopieur : 514-496-1726)

BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

surintendant
surintendant adjoint,
Assurances et pensions
surintendant adjoint,
Institutions de dépôts
surintendant adjoint,
Politique de réglementation
(conseillère principale
du surintendant – Affaires générales
Avocat général
Direction, Communications
et affaires publiques
 Michael A. Mackenzie
 Robert M. Hammond
 Donald M. Macpherson
 Suzanne Laberge
 Ursula Menke
 T. William Somerville
 Nancy A. Murphy

Ottawa, octobre 1991

Michael A. Mackenzie



Le surintendant,

Monsieur le Ministre,

En vertu de l'article 25 de la Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1991.

Ce rapport, qui englobe la période comprise entre septembre 1990 et août 1991, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général de même qu'aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

À l'honorable ministre des Finances



N° de catalogue IN-1991

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications
Imprimerie : MCM Printing

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,
prière de communiquer avec la direction, Communications et affaires publiques.

Canada

1991

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



Canada

1991

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



CAI
IS
-A56

Government
Publications

Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report

1992

Canada



Office of the Superintendent
of Financial Institutions

Annual Report



1992

Canada

Cat. No. IN-1992

ISBN 0-662-56236-4

Design: Expression Communications

Printing: MOM Printing

Copies available from the Director, Communications and Public Affairs



Office of the Superintendent
of Financial Institutions Canada

Ottawa, Canada
K1A 0H2

Bureau du surintendant
des institutions financières Canada

To the Honourable the Minister of Finance

Dear Minister:

Pursuant to section 25 of the *Financial Institutions and Deposit Insurance System Amendment Act*, I am pleased to submit my Office's 1992 annual report.

The report covers the period from September 1991 to August 1992 and provides information that I hope will be of interest to you and to all Members of Parliament as well as to the general public and the federally regulated financial institutions and pension plans.

Yours sincerely,

Michael A. Mackenzie
Superintendent

Ottawa, October 1992

Canada

To Contact the Office of the Superintendent

In Ottawa

255 Albert Street, Kent Square
Ottawa, Canada
K1A 0H2
(613) 990-7788
(Fax: 613-952-8219)

Complaints and Enquiries
about federally regulated
financial institutions and
pension plans
(613) 990-7788
(613) 990-7890
(613) 990-7847
(613) 990-6011
(613) 990-7849
(Fax: 613-990-5591)

In Toronto

One Front Street West
Second Floor West
Toronto, Ontario
M5W 1A3
(416) 973-9280
(Fax: 416-973-7021)

In Montreal

Complexe Guy-Favreau
200 René Lévesque Boulevard West
West Tower, Room 909
Montreal, Quebec
H2Z 1X4
(514) 283-4836
(Fax: 514-496-1726)

In Winnipeg

Lakeview Square One
Post Office Box 52
155 Carlton Street, Suite 307
Winnipeg, Manitoba
R3C 3H8
(204) 983-4140
(Fax: 204-983-7423)

In Vancouver

800 Burrard Street, Suite 940
Vancouver, British Columbia
V6Z 2G7
(604) 666-5335
(Fax: 604-666-6717)

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF FINANCIAL INSTITUTIONS

Executive Committee

Superintendent
Deputy Superintendent,
Deposit-Taking Institutions
A/Deputy Superintendent,
Insurance and Pensions

Michael A. Mackenzie
Suzanne Labarge
Donald A. McIsaac

A Message from the Superintendent



This Office has been in operation now for five years. In my first annual report in 1988, I wrote that “the pace of change in the financial services sector is not likely to diminish.” I also said that “as change affects financial institutions, so it also affects the way we operate.” These statements can hardly be said to be prophetic; but there’s no question that they were true in 1988. And they are still true today, and with increasing force.

Over this past year, our Office has experienced many changes, external and internal.

Canadian financial institutions continue to face the pressures of intense market competition, widespread and serious declines in real estate values, both here and abroad, and the other problems associated with unemployment and economic downturn. Institutions are under unrelenting financial pressure. Technological changes, the increasing use of a variety of derivatives and new financial products, and the emergence of new forms of competition are changing the system here and abroad. We continue to increase the intensity of our monitoring and supervising activities.

Another significant change for us and for the institutions we supervise is the new legislation that was proclaimed into law on 1 June 1992. We’ve been working in concert with many others to see this major financial reform legislation effected. And now it is in place. It is, of course, too soon to gauge the full effects that the new *Bank Act*, *Trust and Loan Companies Act*, *Insurance Companies Act* and *Co-operative Credit Associations Act* are going to have. But this is indisputably significant legislation that affects everyone who deals with any of Canada’s federally regulated financial institutions. It will have far-reaching consequences for the system and for the work of the Office.

We are adjusting our supervisory methodology to incorporate the additional powers and responsibilities the legislation provides. We have strengthened our capacity to handle requests for regulatory approvals, for rulings, for interpretations. And we continue to work on regulations and guidelines to set out the signposts and provide guidance in this new time.

Within our Office, we have experienced considerable change over the past year. In December 1991, after a distinguished public service career in several government departments, Don Macpherson, Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions, announced that he would retire in May 1992. Also in May, and after an illustrious 29-year career with the Department of Insurance and then with this Office, Bob Hammond, Deputy Superintendent, Insurance and Pensions, left our Office to become the General Manager of the Canadian Payments Association. And Ursula Menke, our Senior Corporate Adviser for the past two years and former Senior Counsel to this Office and to the former Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks, accepted appointment as Inspector General of the Canadian Security Intelligence Service.

Don, Bob and Ursula made very important contributions. We and those in the industry who know them and worked with them will miss

their knowledge and skills; the Office already misses their remarkable collective corporate memory.

With the departure of these senior people, we have changed our organizational structure and have reorganized many of our activities. There is more detail about these changes further on in this report. We have also decided to operate with two Deputy Superintendents rather than three. Suzanne Labarge has assumed the responsibilities of Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions. In May 1992, Don McIsaac, Director General of our Life Insurance Division, assumed the position of Acting Deputy Superintendent, Insurance and Pensions.

It is, I believe, a tribute to this Office, to the competence of our staff and to the leadership of those who have left to do other things that these changes have not affected our ability to work productively and effectively in carrying out our mandate and responding to the challenges that we face.

We are persisting in our efforts to do everything that we can to ensure the safety of our institutions. As a result of the work that we do, I am confident that the Canadian financial system is essentially strong and capable of handling its problems. We will continue to require adherence to sound rules governing capital adequacy and to ensure that accounting and actuarial standards and practices are adequate to provide the necessary degree of conservatism in measuring income and capital. We will persist in ensuring that officers, members of boards of directors, auditors and, as appropriate, provincial and foreign regulators are aware of our examination findings and that steps are taken to comply with recommendations and requirements. And we will continue to monitor changes in the business and financial environment, both domestic and foreign, to identify new risks or dangers to the stability of the system and to determine the steps needed to contain risks.

In 1988, I wrote that I was

convinced that the most effective regime for the future is one that places a strong reliance on self-governance coupled with an effective government supervisory mechanism designed to detect problems before they become critical and lead to failure. Any failure of a financial institution or pension plan brings with it such hardships for those affected that every effort must and will be made to avoid such an event.

I was convinced in 1988. I remain convinced in 1992. And I give you continued assurance that all the work we do is directed toward the safety and soundness of Canada's financial system.

Contents

Letter of Transmittal	<i>iii</i>
How to Contact the Superintendent's Office	<i>iv</i>
Executive Committee	<i>iv</i>
A Message from the Superintendent	<i>v</i>
The Superintendent's Mandate, Mission and Goals	<i>1</i>
Organization and Activities of the Superintendent's Office	<i>3</i>
<i>Two Sectors Instead of Four</i>	<i>4</i>
<i>Corporate Services</i>	<i>4</i>
<i>Executive and Management Committees</i>	<i>4</i>
<i>Methodology Development</i>	<i>4</i>
Deposit-Taking Institutions Sector	<i>5</i>
<i>Supervising Deposit-Taking Institutions</i>	<i>5</i>
<i>Foreign Bank Subsidiaries</i>	<i>7</i>
<i>Trust and Loan Companies</i>	<i>8</i>
<i>Examinations Division</i>	<i>9</i>
<i>Compliance Division</i>	<i>10</i>
<i>Policy and Research Division</i>	<i>10</i>
<i>Rulings Division</i>	<i>12</i>
<i>Policy Support Division</i>	<i>12</i>
<i>Operational Services Division</i>	<i>13</i>
<i>Personnel, Administration and Systems</i>	<i>13</i>
Personnel	<i>13</i>
Administration	<i>14</i>
Security and Access	<i>14</i>
Systems	<i>14</i>
<i>Deposit-Taking Institutions Update</i>	<i>14</i>
Legislative Reform	<i>14</i>
International Regulation	<i>15</i>
Federal-Provincial Harmonization Process	<i>15</i>
Insurance and Pensions Sector	<i>16</i>
<i>Policy Division</i>	<i>16</i>
<i>Life Insurance Division</i>	<i>17</i>
Corporate Analysis Section	<i>17</i>
Operations Analysis Section	<i>18</i>
Examination Section	<i>18</i>

Actuarial Section	18
Securities Analysis and Administration Section	18
<i>Life Insurance Operating Results in 1991</i>	19
Net Premium Income and Policy Reserves	20
Margin of Capital and Surplus over Liabilities	20
Industry Rationalization	20
<i>Property and Casualty Insurance Division</i>	21
Analysis Section	21
Examinations/Liquidations Section	22
Actuarial Section	22
<i>Property and Casualty Operating Results in 1991</i>	23
Financial Statement Data Base	23
Filing Actuarial Reports	23
<i>Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice</i>	24
Pension Benefits Division	24
Providing Pension Advice	25
<i>The Office's Actuarial Services</i>	26
Social Insurance Program Division	27
Government Services Division	27
Recent Reports	27
<i>The Finance Division</i>	28
Complaints and Enquiries	29
<i>Communications and Public Affairs</i>	29
<i>Dealing with Complaints and Enquiries</i>	29
Over 10,000 Calls and Letters	30
New Laws Deal with Complaints	31
Consumers Have Some Responsibilities	31
Institutions Have Responsibilities, Too	32
Questionnaire about Complaint Handling	32
Institutions Set Up Their Own Procedures	33
Some Things Fall Through the Cracks	33

The Superintendent's Mandate, Mission and Goals

Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension plans must be assured that the system is working on their behalf.

The Mandate

Parliament established the Office of the Superintendent of Financial Institutions in 1987 when it passed legislation bringing together the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks. The *Superintendent of Financial Institutions Act* broadened and enhanced the powers and responsibilities related to supervising Canadian federally regulated financial institutions.

The Office's enabling legislation provided for a single regulatory body for all federally regulated financial institutions; Canada is unique in having an organization of this kind. The legislation also gave the Superintendent a broad range of powers and authorities to deal as promptly and effectively as possible with problems that arise in federally regulated financial institutions and pension plans. These powers include the authority and responsibility to issue Directions of Compliance in situations where the Superintendent judges that a financial institution has embarked on — or is about to undertake — practices that are unsafe or unsound. A Direction of Compliance may also be issued to seek a specific remedy to an identified situation.

The 1987 legislation established the Financial Institutions Supervisory Committee, which is composed of the Superintendent of Financial Institutions, the Governor of the Bank of Canada, the Deputy Minister of Finance, and the Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation. The purpose of this committee is to ensure effective and confidential exchanges of information among members so that all are current on matters related to supervising financial institutions. The Superintendent chairs the committee.

The Superintendent's Office is responsible for regulating and

supervising banks, insurance, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations that are licensed or registered by the federal government. We supervise federally regulated employer-sponsored pension plans and also provide actuarial reports on various government pension programs.

As an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation or through federal-provincial arrangements, the Office carries out reviews of certain provincially chartered institutions.

In addition to the duties set out in the legislation that established the Office and its powers, the Superintendent's Office administers other legislation that applies to federally regulated financial institutions and pension plans. In June 1992, four new pieces of legislation were proclaimed — the *Bank Act*, the *Insurance Companies Act*, the *Trust and Loan Companies Act* and the *Co-operative Credit Associations Act*. We also have responsibility for administering the *Investment Companies Act*, the *Pension Benefits Standards Act, 1985*, portions of the *Income Tax Act*, the *Civil Service Insurance Act*, and the *Excise Tax Act*, Part I. And there are responsibilities under the *Public Pensions Reporting Act*.



The Mission

The mission of the Office of the Superintendent of Financial Institutions is to regulate financial institutions and pension plans under federal jurisdiction with a view to maintaining public confidence in the Canadian financial system. The Office's mission includes providing actuarial advice to the government. These major goals support our mission statement:

- monitor financial institutions and pension plans for solvency, liquidity and compliance with legislation, regulations, and Office guidelines;
- monitor events and trends that may affect federally regulated financial institutions and pension plans;
- act as required on issues of solvency, liquidity and compliance of each financial institution and pension plan;
- contribute to a safe and sound regulatory framework of legislation, regulation and guidelines through policy development; and
- produce high quality actuarial reports in a timely fashion to meet legislative and other government requirements.

Depositors, policyholders, and pension plan members are at the centre of this mission and its goals. Public trust and confidence are key to the health and security of the Canadian financial system; the people who entrust their funds to Canadian financial institutions and pension

plans must be assured that the system is working on their behalf. Our work is done with a view to maintaining this essential public confidence and dealing quickly and effectively with any threats to it.

A major motivation for the Office is a prudential concern for the solvency and liquidity of each institution and plan. The Office gathers information about the operations of federally regulated financial institutions to develop regulatory policy proposals for the consideration of Ministers and to identify and assess strengths and weaknesses in the system so that sound advice may be provided to government. As well, the Office monitors institutions' compliance with legislation, regulations and guidelines and acts as necessary, again with the confidence of depositors, policyholders and pension plan members in mind.

The Superintendent's Office is not in the business of managing any institution. The job is rather to analyse the financial climate and develop rules and guidelines that are based on an understanding and appreciation of the facts of business life and on policies determined by the Government of Canada.

Our examination programs are directed toward solvency, liquidity and compliance concerns. The Examination Framework and its associated principles, practices and criteria ensure that our staff and resources are used most effectively when and where they are most required. Analysts working in the Office carry out detailed and comprehensive work on returns and other information provided to the Superintendent by financial institutions and pension plans. Based on detailed risk assessments, analysis of emerging trends, and a variety of

other techniques, on-site examinations are planned, conducted, reported and followed up by examination staff.

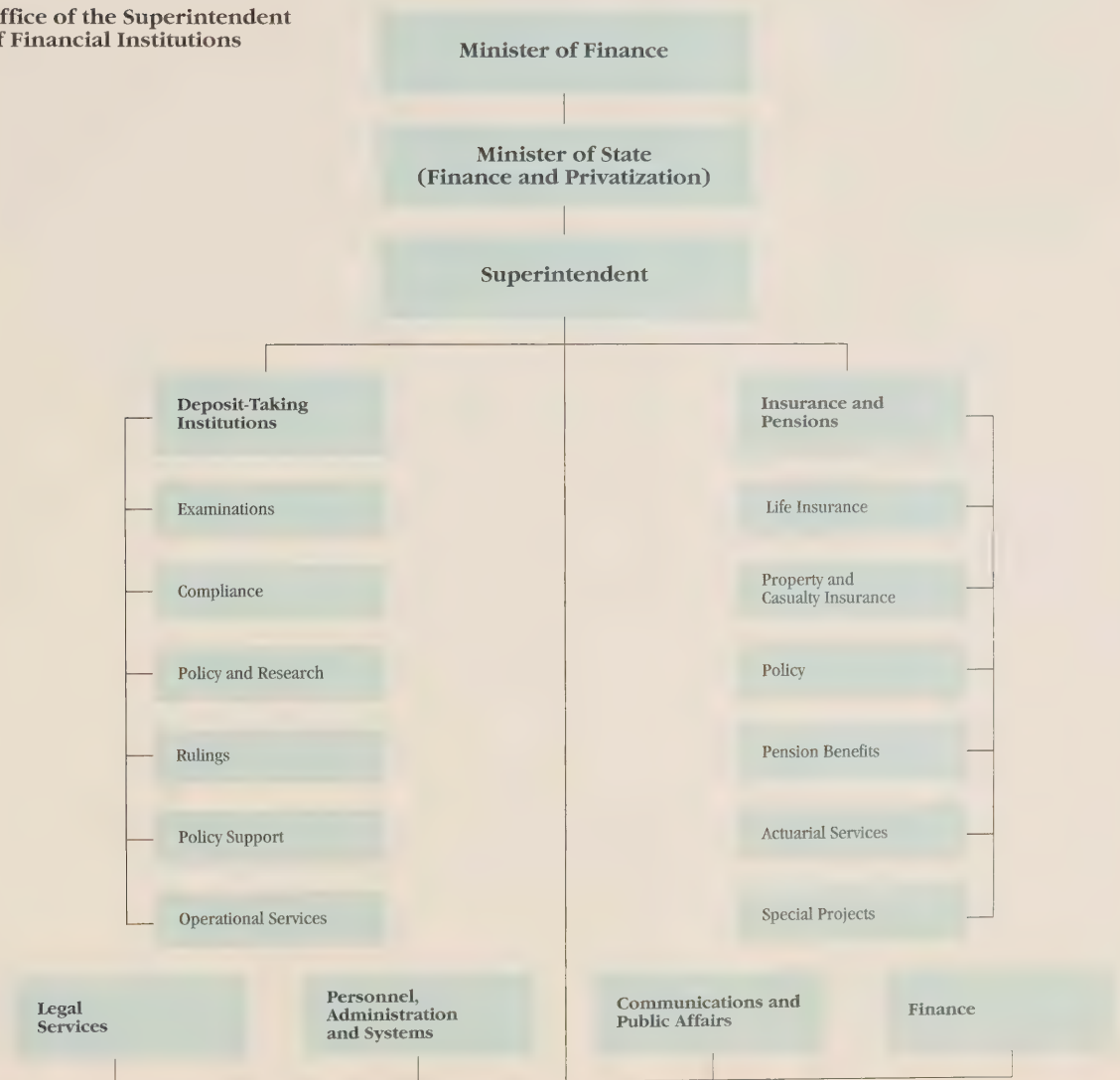
The Office keeps in close contact with the financial institutions and pension plans that it supervises. Effective supervision requires knowing what is happening in institutions, who the managers and directors are, how institutions are responding to new developments and changing conditions. Relationships with auditors, actuaries, industry associations, professional groups and with other supervisors and regulators all help to contribute to the Office's knowledge and ability to supervise institutions effectively and competently.

After five years as an Office, we have reorganized and restructured ourselves to meet new responsibilities and challenges that have come with new legislation and rapid changes in the financial system. The following sections in this report describe the new organization of the Superintendent's Office.

Organization and Activities of the Superintendent's Office

During 1991, we reviewed the structure that has been in place for the past five years. With changes in the nature of some of our work, the enactment of new financial institutions legislation and regulations, and the departure of some key senior staff, we decided that the time was appropriate to reorganize the Office to adjust to the issues that we will be addressing in the coming years.

Office of the Superintendent of Financial Institutions





Two Sectors Instead of Four

We now have two sectors instead of four. There are two Deputy Superintendents, one responsible for deposit-taking institutions and one responsible for insurance and pensions. With the proclamation of the new legislation, an important part of the work of the Regulatory Policy Sector came to an end. In rationalizing the Office's structure, we took into account financial institutions' concerns that they continue to have access to individuals who understand fully the businesses they supervise. The two-sector approach should help with that. We have set up co-ordinating mechanisms to ensure that regulatory policy development and interpretation of legislation are consistent across industry sectors, as intended by the new financial services legislation.

Corporate Services

Divisions that were part of the Management Services Sector are still very much in operation. Corporate services made up of the Personnel, Administration and Systems Division, Finance Division, Communications and Public Affairs, and Legal Services continue to report functionally to the Superintendent. For administrative purposes, Legal Services and Personnel, Administration and Systems report to the Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions. Finance and Communications and Public Affairs report administratively to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions.

Executive and Management Committees

The Executive Committee now consists of the Superintendent and the two Deputy Superintendents. The Committee meets frequently, usually twice a month, to review all significant issues arising in the sectors so that members are aware of important developments affecting regulated institutions and so that decisions are taken that are consistent across the Office. The Committee also deals with recommendations from the Management Committee and reviews policy or administrative developments that have Office-wide implications.

The Management Committee, comprising Directors General and Directors representing all areas of the Office, has been set up as a vehicle for information sharing and for providing advice to the Executive Committee on a variety of matters. The Management Committee meets monthly; sub-committees deal with issues such as systems development, personnel policy, and training and development programs.

Methodology Development

We have set up a dedicated Methodology group that reports administratively to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. Functional reporting is through the Management Committee to the Executive Committee. The group is headed by a Director and staff is provided through medium-term secondment from various divisions in the Office. The group's responsibilities include reviewing, enhancing and developing examination policies and procedures and assessing current developments and their impact on examination methodology. The group also has the task of ensuring that consistent examination methodology is implemented across the Office.

The Director of Methodology is responsible for the Office's Program Review function, including co-ordinating and overseeing internal audit.

Deposit-Taking Institutions Sector

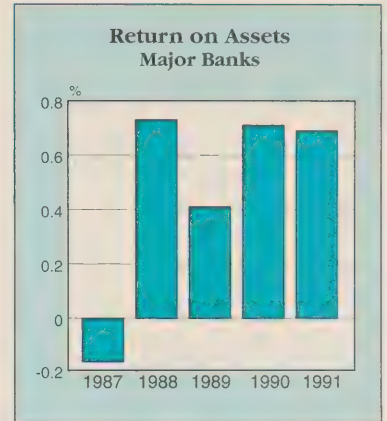
The Deposit-Taking Institutions Sector, headed by a Deputy Superintendent, is responsible for all matters affecting federally incorporated banks, trust, loan and investment companies and co-operative credit associations. This includes examining institutions for solvency purposes, administering the governing legislation, ensuring compliance with the legislation, and developing regulatory policy. The Sector also carries out reviews of certain provincially chartered institutions through federal-provincial agreements or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Supervising Deposit-Taking Institutions

Canadian chartered banks include 10 domestic banks and 56 subsidiaries of foreign banks. Foreign banks also operate 51 representative offices in Canada. These offices are not permitted to carry on banking activity but are designed to promote the overseas services of the foreign banks they represent.

In addition to banks, the Sector supervises and regulates 29 loan companies, 29 trust companies, 21 investment companies, and 7 co-operative credit associations operating under federal statutes. Through federal/provincial arrangements, or as an agent of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), the Sector also carries out reviews of certain provincially chartered trust and loan companies. Twenty-one institutions are subject to Office supervision by virtue of these relationships.

In addition the Office deals with the registrations of companies under the *Investment Companies Act* and carries out examinations of registered companies. Investment companies raise money on debt instruments and use the proceeds to make loans, purchase bonds, debentures, and shares, or invest in real property for income or resale. These companies are incorporated under the *Canada Business Corporations Act*; however,



they may seek, or be required, to be registered under the *Investment Companies Act*.

There were 21 investment companies registered under the Act at the end of March 1992 compared to 20 a year earlier. Total assets of investment companies registered at 31 March 1992 were \$34.7 billion (\$36.2 billion a year earlier).

We conduct our supervisory activities on a cost-recovery basis. Deposit-taking institutions in total were assessed \$15.0 million for 1991-92. Domestic banks that meet established criteria regarding ownership and are classified as Schedule I Banks shared \$5.9 million of these costs. Schedule II Banks, which include foreign bank subsidiaries and one closely held domestic bank,

Deposit-Taking Institutions Sector

**Deputy
Superintendent
S. Labarge**

**Director
General,
Examinations
J. Heyes**

**Director,
Compliance
K. Bell**

**Director,
Policy and
Research
A. Maxwell**

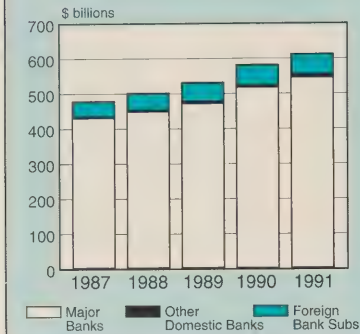
**Director,
Rulings
A. Brossard**

**Director,
Policy Support
A. Lamont**

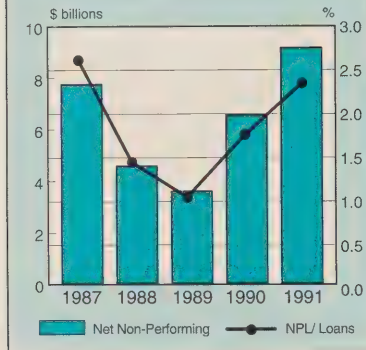
**Director,
Operational
Services
K. Adamsons**



Total Assets Canadian Chartered Banks



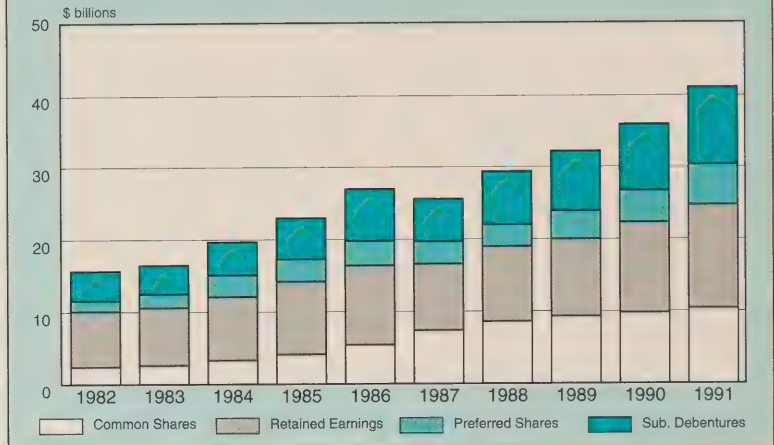
Net Non-Performing Loans Major Banks



were assessed \$1.6 million. Trust and loan companies, co-operative credit associations, and investment companies carried \$6.8 million, \$.4 million, and \$.3 million of costs respectively. In addition, CDIC was assessed \$0.4 million for work performed by the Office in an agency capacity and provinces where an agency agreement exists were assessed \$0.03 million for work performed.

With respect to the financial

Total Capital Funds Major Banks



performance of deposit-taking institutions during 1991, deteriorating economic conditions largely attributed to the decline in real estate prices and a general economic restructuring process across North America, adversely affected asset quality and profitability. Earning declines were primarily the result of a higher incidence of non-performing loans requiring increased provisions for loan losses.

For the year ended 31 October 1991, the six major domestic banks reported aggregate net income of \$3.7 billion, an increase of 4 per cent over 1990. Return on assets was 0.69 per cent and return on common equity was 14.0 per cent, down from 0.71 per cent and 15.0 per cent, respectively, in 1990.

The major banks, with assets of \$546 billion at 31 October 1991, accounted for 99 per cent of domestic bank assets and 89 per cent of total chartered bank assets.

The most significant factor in the improvement in earnings was an 11 per cent increase in total revenue which was fuelled in part by a 6 per cent increase in total assets. The effects of the recession con-

tinued to be felt through rising loan losses and higher non-performing loans.

At 31 October 1991, non-performing loans net of allowance for credit losses totalled \$9.1 billion and represented 2.35 per cent of total loans. This compares to non-performing loans of \$6.5 billion or 1.76 per cent of loans at the end of fiscal 1990. Provisions for loan losses totalled \$2.7 billion in 1991, up 60 per cent from 1990.

Net interest margins improved in 1991, increasing from 2.89 per cent of assets in 1990 to 2.99 per cent in 1991. Because the banks are liability-sensitive over the short term, declining interest rates during 1991 decreased funding costs more rapidly than interest revenue, thereby improving margins. The improvement was offset somewhat by a higher level of non-accrual loans.

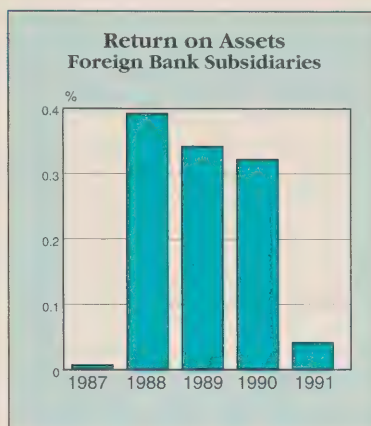
Despite the difficult economic environment, continuous progress has been made in reducing exposure

to less developed countries and in improving capital adequacy.

Loans to less developed countries are no longer a material burden to the major banks. Since 1987, the banks have reduced their net exposure through reservations, sales and restructuring agreements. At 31 October 1991, aggregate net exposure represented 16 per cent of common equity, down from 20 per cent in 1990 and 134 per cent in 1986.

During the past 10 years, the capital adequacy of the major banks, expressed as a percentage of assets, has improved considerably. Capital funds for the major banks grew from \$13.6 billion in 1981 to \$40.9 billion by the end of 1991, for an average annual growth rate of 11.9 per cent. This compares to a growth rate for assets of 5.4 per cent. Twenty-five per cent of total capital growth was internally generated — an impressive portion, given that \$33 billion in loan losses was expensed in the 10-year period with an after-tax cost of approximately \$18 billion. Since 1988, capital adequacy has been determined in accordance with the Canadian application of the Bank for International Settlements' (BIS) framework. For 1991, all the major banks exceeded the current requirement of a minimum capital ratio of 7.25 per cent of risk-adjusted assets. By 1992, banks will be required to maintain a ratio of at least 8 per cent. At 30 April 1992, all the major banks had already exceeded that level, attaining an average ratio of 9.1 per cent.

In the first half of 1992, the six major domestic banks continued to be adversely affected by the recessionary environment. Aggregate net income for the first half of 1992 was \$1.2 billion, down 34 per cent from the same period in 1991. Provision for loan losses was 118 per cent higher than for the same period in 1991. Non-performing loans net of allowances for credit losses stood at \$11.9 billion at 30 April 1992 and represented 2.94 per cent of loans.



Foreign Bank Subsidiaries

At 31 October 1991, there were 56 foreign bank subsidiaries operating in Canada. The aggregate assets of foreign bank subsidiaries totalled \$58 billion at 31 October 1991, up 1 per cent from 1990.

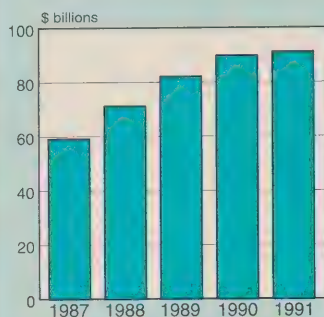
The earnings of foreign bank subsidiaries were more adversely affected than those of the major domestic banks by a deterioration in asset quality. Their net income for 1991 was \$26 million, compared to \$169 million in 1990.

The major factor in the decline in earnings was a substantial increase in provision for loan losses in the last half of the year. Return on assets was .04 per cent compared to .31 per cent in 1990. There was a great divergence in 1991 results of the individual organizations, and 22 foreign bank subsidiaries reported losses.

The profitability of foreign bank subsidiaries remained under pressure in the first half of 1992. The net income of those banks was down 35 per cent from the same period in 1991 with return on assets at .16 per cent compared to .24 per cent last year. Mounting provisions for loan losses continued to be the major factor in the decline.



Total Assets
Trust and Loan Companies*



* Excludes Bank Mortgage Loan Subsidiaries

Trust and Loan Companies

Of the 66 federally supervised trust and loan companies operating at the end of 1991, 4 trust and 5 loan companies were not taking deposits.

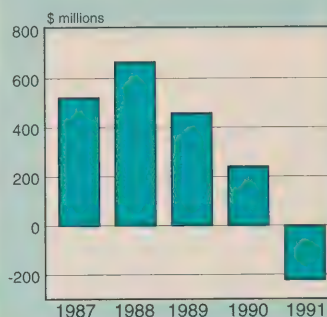
There are now 29 federally incorporated loan companies. Eleven are wholly owned mortgage subsidiaries of chartered banks and are not included in our separate loan company analysis because their results form part of the consolidated bank results.

At 31 December 1991, aggregate loan companies' assets amounted to \$35 billion, an increase of 2.8 per cent from 1990. Aggregate net income was \$141.8 million, down 27 per cent from 1990.

At 31 December 1991, trust company assets totalled \$56.1 billion, virtually unchanged from 1990. A net loss of \$363 million was reported for 1991, reflecting the large loss reported by one company. Excluding that company, net income was down 64 per cent from 1990. The recession has had a significant impact on trust companies because of their concentration in real estate lending. Most trust companies experienced a decline in earnings; nine companies reported a loss for the year.

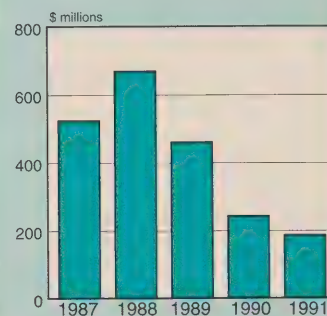
At 31 December 1991, three groups of related trust and loan companies (three trust and three loan companies) accounted for 73 per cent of the total assets of federal trust and loan companies.

Net Income
Trust and Loan Companies*



* Excludes Bank Mortgage Loan Subsidiaries

Net Income*
Trust and Loan Companies**



* 1991 results exclude Central Guaranty Trust Co. and Central Guaranty Mortgage Corp.
** Excludes Bank Mortgage Loan Subsidiaries

Examinations Division

The Examinations Division, headed by a Director General located in Toronto and supported by three regional managers, is responsible for monitoring and examining deposit-taking institutions. Experience gained from almost five years of operations taught us that to make our supervision more effective, managers must know and understand well the business in which supervised institutions are involved. What has emerged is a full appreciation of the value of a "portfolio management approach" for supervising deposit-taking institutions.

The portfolio manager is the manager or managing group responsible for monitoring, examining, reporting and following up on all the institutions assigned to the person or the group. The portfolio manager also

would normally be the initial contact in the Office for any non-financial issues an institution may raise, such as a policy matter.

Notwithstanding that some differences will remain as a result of the new legislation, differences among deposit-taking institutions are minimal as far as the examination process is concerned. There is no longer a need for special divisions devoted to industry sectors; now the need is for managers responsible for groups of deposit-taking institutions. Although there will always be differences between individual institutions, this new approach will help us to ensure consistency in the ways we monitor institutions, apply examination methodology and report regulatory and supervisory findings.

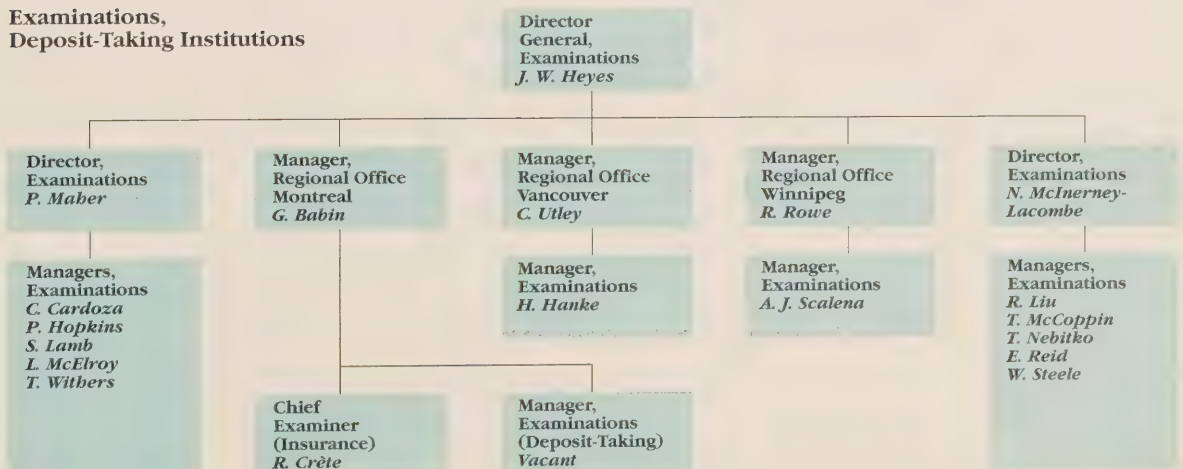
Applying the principles, policies and criteria established in our Examination Framework, examiners in the Montreal, Toronto, Winnipeg and Vancouver offices carry out the planning, monitoring, on-site, and reporting phases of examinations. At the end of June 1992, there were 43 full-time examiners in Toronto, 12 in Montreal, 8 in Vancouver, and 6 in Winnipeg. Regional offices, reporting through the Director General, Examinations in Toronto,

also examine insurance companies and pension plans.

Monitoring is carried out through the analysis of financial and other information to identify the areas of major risk exposure in each institution. This serves to focus the on-site examination work. In all institutions, a critical risk is the deterioration of asset quality. In examining this risk in deposit-taking institutions, we engage the services of credit consultants who are senior credit officers, usually retired from major financial institutions. These individuals bring sound knowledge to examining this important area. The examination process is further enhanced when we use examination specialists in areas such as information systems and treasury operations and in developing specialized examination practices. Employment of these experts is co-ordinated in our Toronto office.

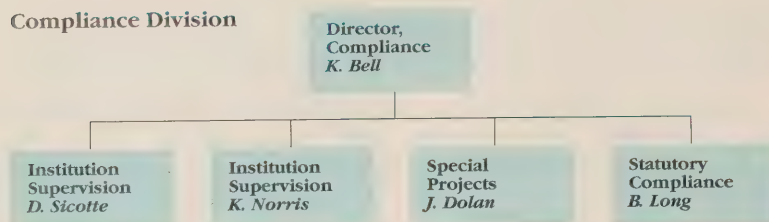
Examinations culminate in a review of the findings with the company's most senior officers and subsequently the audit committee of the board of directors. At these meetings, we identify key matters and discuss required corrective action and follow-up monitoring.

Examinations, Deposit-Taking Institutions





Compliance Division



Compliance Division

The Compliance Division, with a staff of 15, has been established to assume the functions of the former Registration and Investigations Division and to take on the new responsibilities resulting from the new regulatory compliance provisions of the Acts governing the affairs of deposit-taking institutions that came into force in June 1992. The Compliance Division is responsible for supervising those deposit-taking institutions whose financial condition is of greatest concern to the Office. It is also the Office's main contact with the Canada Deposit Insurance Corporation. The monitoring of the current financial condition of those deposit-taking institutions encountering financial difficulties is of critical importance to the deposit insurer, and a close liaison between our Office and CDIC is essential.

Policy and Research Division

In our new organization, the Policy and Research Division develops regulatory policy proposals and guidelines for banks, trust and loan companies, and co-operative credit associations. It also develops accounting guidelines on specific issues for all federal financial institutions where, in the opinion of the Superintendent, generally accepted accounting principles (GAAP) do not deal adequately with the issue, or the range for judgement allowed under GAAP needs to be narrowed, or where GAAP does not provide the appropriate treatment for financial institutions. The Division also performs financial analysis.

Policy and Research has 16 staff members in 3 groups — Supervisory Policy, Accounting Policy, and Financial Analysis. The Division works closely with the Insurance and Pensions Sector to ensure that prudential and accounting policy issues affecting both sectors are dealt with consistently. Division staff have frequent contacts with industry associations and individual institutions, professional bodies, other federal and provincial departments and agencies, and supervisors in other G-10 countries.

In April 1991, the Office released a manual of bank supervisory and accounting guidelines. Policy and Research Division has primary responsibility for developing and updating these guidelines. A similar guideline manual for trust and loan companies was issued in August 1992.

Supervisory Policy personnel are involved in developing capital adequacy and other prudential standards for deposit-taking institutions. Their activities include representing the Office on the Bank for International Settlements (BIS) working

groups studying risks of concern to supervisors of internationally active banks. In 1991-92, these BIS groups focused primarily on assessing the acceptability of innovative capital instruments under the BIS capital accord, developing proposals for the capital treatment of market risks, and preparing a consultation document on the netting of foreign exchange and other derivative contracts.

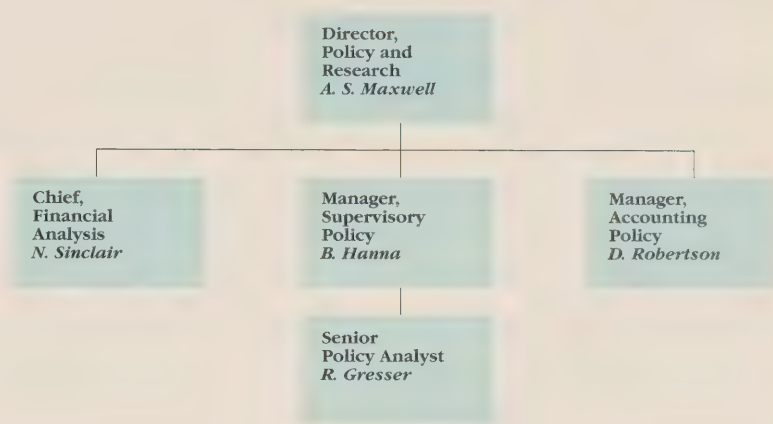
Domestically, Supervisory Policy staff developed draft capital adequacy proposals for federal trust and loan companies and participated on a federal/provincial committee studying the harmonization of trust and loan capital standards. Staff also made progress in developing new capital standards for co-operatives.

During the year, Supervisory Policy released a guideline on securities lending and a draft guideline on the prudent person approach, both applicable to all industries. In addition, guidelines on asset securitization and capital adequacy requirements were issued in final form for banks and in draft for trust and loan companies. Work on the exposure of banks to certain designated countries resulted in the decision no longer to require mandatory provisioning against loans and other exposures to Mexico.

A draft guideline on large exposure limits applicable to trust and loan companies was also issued for comment.

Accounting Policy staff researches and develops policy on accounting

Policy and Research Division



issues that affect financial institutions. During 1991-92, the group issued a final guideline to all financial institutions on accounting for NHA-insured mortgage-backed securities and provided guidance to banks on accounting for Mexican exposures following the removal of Mexico from the list of designated countries. The group issued a draft guideline on loan loss provisioning to the trust and loan and life insurance companies, a draft guideline on non-accrual loans for banks, trust and loan and life insurance companies, and a draft guideline on real estate acquisition development or construction financing arrangements to all financial institutions.

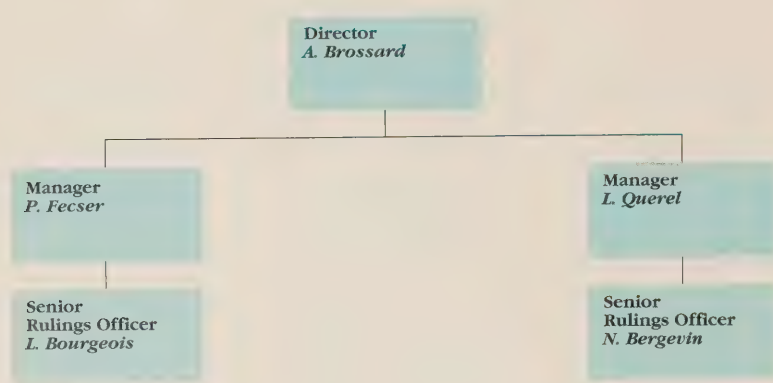
Accounting Policy staff played an important role on a federal/provincial committee studying the harmonization of accounting policies for trust and loan companies. A member of the Accounting Policy group participated in the work of the Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) Financial Institutions Task Force and related study group on accounting for impaired loans.

The Financial Analysis group prepares industry and multi-company

analyses to assist the examination process and policy development. It is also responsible for monitoring deposit-taking institutions' investment and loan portfolios under the prudent person approach. Using financial data reported by the supervised companies, the group identifies industry trends and changes in key indicators and provides this analysis to examiners for their monitoring and examination of individual institutions. Regular analysis focuses on the profitability of the industry, changes in non-performing loans, the level of provisions, and the adequacy and composition of capital. In addition, the group carries out special studies and financial analyses in response to specific issues as they arise.



Rulings Division



Rulings Division

The Rulings Division's 13 staff are responsible for administering the legislation pertaining to deposit-taking institutions and investment companies, except for the compliance functions that are handled by the Compliance Division.

The corporate governance aspects of this work include supervising incorporation and amalgamation of financial institutions, corporate restructurings, acquisitions of new financial businesses by foreign investors, reviewing and approving financial institutions' internal procedures pertaining to such issues as self-dealing, and processing requests from financial institutions for various approvals required under the legislation.

The Division is also responsible for updating existing regulations and

developing new ones. As a corollary to its corporate governance activities, the Division develops certain guidelines to assist financial institutions in applying for permissions under the legislation.

Interpretations, rulings and opinions concerning legislation and regulations governing deposit-taking institutions and investment companies are provided by officers of the Division to other parts of the Office and to financial institutions.

Rulings Division is also involved in a number of special projects, such as developing a regulatory framework for the securities clearing and settlement system in Canada. The Division takes an active role in the Canadian Working Committee of the Group of Thirty and is responsible for developing regulatory arrangements for the Canadian Depository for Securities Limited. The Division has provided technical advice on trade and financial services issues to the Department of Finance in such areas as the GATT and the North American Free Trade Agreement.

Policy Support Division

The Policy Support Division, with three staff, assists in co-ordinating regulatory policy activity in the Toronto office by ensuring that policy issues that originate there are referred to appropriate staff in Ottawa. The Division is also the policy contact in Toronto for examiners and for the general public.

Policy Support maintains regular contact with industry representatives and associations, such as the Canadian Bankers Association and the Trust Companies Association of Canada and with other regulatory agencies, primarily the Ontario Securities Commission, the Toronto Stock Exchange and the Investment Dealers Association. Division staff also participate regularly on the Office's Auditors' Advisory Committees, thus maintaining relationships with the accounting profession.

Policy Support assists in research projects that have policy implications. Division staff have also been involved in issues being addressed by the Bank for International Settlements dealing with market risk. The primary focus of the Division's activities continues to be on securities-related issues; this will continue in the coming year.

Operational Services Division

This Division is responsible for ensuring that information reported by deposit-taking institutions meets the Office's supervisory needs and can be readily prepared by the financial institutions. The Division has eight staff members. The new legislation provides the Office with more flexibility than before to specify and modify information formats. So this Division is taking a strategic view of the Sector's information needs to ensure that the appropriate databases, technology and systems, and training and development are in place to support analytical and examination functions.

Division staff head the Financial Information Committee, a working group made up of our Office, the Bank of Canada, Department of Finance, Canada Deposit Insurance Corporation, and Statistics Canada.

The Committee is developing a single reporting package for financial institutions that will fulfil the various needs of its members, all of whom require financial institution information. This task involves obtaining agreement on reporting requirements among the various government agencies and discussing these with industry associations. Together, we are making good progress in developing the reporting package.

Staff in the Division are responsible for establishing the Sector's planning, budgeting, training and development functions and providing general administrative support to the Deputy Superintendent.

Personnel, Administration and Systems

Under the new Office structure, this Division reports for administrative purposes to the Deputy Superintendent, Deposit-Taking Institutions.

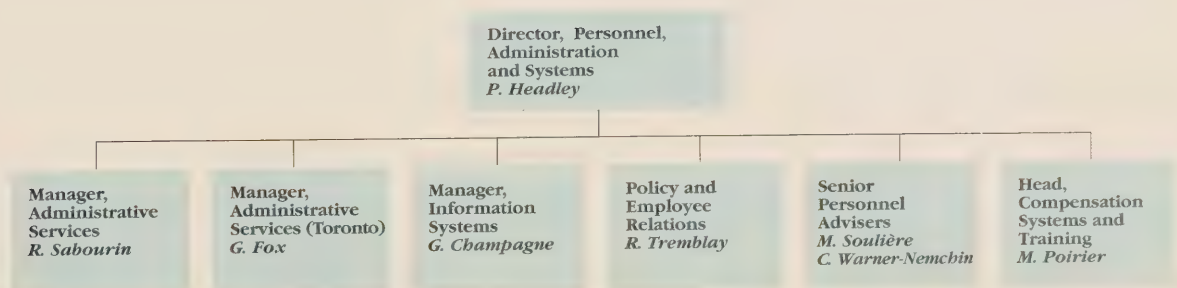
Personnel

The Personnel group is responsible for all matters related to official languages, classification, staffing, general and management training, staff relations, including negotiating collective agreements with unionized staff, and pay and benefits. It also develops and implements programs related to the personnel function, such as employment equity, safety and health, and employee assistance. The group has staff in Toronto and Ottawa.

The Personnel group provides the support tools and programs required by the Office's human resource management framework. Important areas dealt with within this framework include performance review and employee appraisal, training and development, human resource planning, and accountability.

This past year, the Office undertook a review of the language requirements of all the positions to ensure that we respect our obliga-

Personnel, Administration and Systems





tions under the *Official Languages Act*. We also developed an internal language training policy to give managers more flexibility in that area. As well, the Office published an employment equity policy to enunciate the Office's commitment to the government employment equity program.

Administration

Staff provide the Office's mail and distribution system, records management, facilities management and materiel management. Library services in Ottawa and Toronto, including extensive inter-library loan services, provide sources of reference material for all staff.

Security and Access

This is a new unit under the direction of the Director, Personnel, Administration and Systems. The unit is responsible for co-ordinating all security functions (personal, physical and systems) and for administering access to information and privacy legislation. Other responsibilities include classifying positions and administering our Employee Recognition Program.

During the past year, Security and Access carried out threat risk assessments for all Office locations and oversaw the implementation of enhanced security procedures in the Office.

Systems

Information Systems helps to achieve the Office's business objectives by developing and maintaining cost-effective systems applications, maintaining, operating and modifying computer networks, hardware and software, providing systems services, support and advice, and ensuring effective and efficient data collection and processing.

The Office is continuing to move toward electronic filing of regulatory and supervisory information. Voluntary electronic filing has been in place for some years in the banking and property and casualty insurance sectors of the financial industry. For the 1992 fiscal year, federally registered property and casualty insurance companies will be required to submit their annual statements on diskette as well as in hard copy form.

Deposit-Taking Institutions Update

Legislative Reform

A major revision to the federal legislation governing financial institutions came into effect on June 1, 1992. The revised legislation sets a new legislative framework for banks, trust companies, loan companies, insurance companies and co-operative credit societies.

The new framework includes these key features:

- expanded powers allowing greater flexibility to financial institutions in offering a comprehensive array of financial services;
- a new prudent portfolio approach that relies on increased management responsibilities rather than legislated investment restrictions to ensure adequate risk management;
- a new ownership policy allowing one type of financial institution the possibility of owning outright other types of financial institutions;
- self-dealing rules that will regulate transactions between related parties;
- much greater uniformity of rules between different types of financial institutions; and
- a new body of Regulations to complement and clarify the new legislation.

The new legislation offers challenges to the financial institutions and to our Office. In carrying out our responsibility to administer the new

legislation, we have to adjust our approach to supervising financial institutions. Simplified investment restrictions will, on the one hand, simplify monitoring compliance with those restrictions. On the other hand, our examiners will need to focus more of their attention on assessing institutions' internal investment policies. And the new legislation will likely result in more corporate reorganizations that will challenge us to develop innovative ways to deal effectively with the resulting new groups.

We are looking forward to working in this new environment with the institutions that we supervise.

International Regulation

In 1991-92 the Office contributed to the development of international initiatives through its membership on the Basle Committee on Banking Supervision at the Bank for International Settlements. The work included continuing activity in the area of the supervisory treatment of market risk arising from banks' trading activities and examining the nature of credit risk of interest rate and exchange rate-related derivative contracts that are subject to legally enforceable bilateral and multilateral netting. And there were developments in the area of minimum

standards for supervising international banking groups and their cross-border establishments.

The Basle Committee on Banking Supervision was established by the Central Bank Governors of the Group of Ten countries at the end of 1974 in the aftermath of disturbances in international currency and banking markets. The Committee provides a forum for regular contact and co-operation among the bank regulators of member countries on banking supervisory matters. The Basle Committee developed the 1988 Capital Accord which established a common yardstick and minimum standards for capital adequacy of banks that are active internationally.

During the year, we took part in a subgroup of experts at the BIS that examined incorporating the market risk of banks' trading activity into the Capital Accord. The deliberations of the subgroup have been co-ordinated with work being done by a technical working party of the International Organization of Securities Commissioners (IOSCO). Discussions continue.

In April 1992, we sent Canadian banks a technical paper on recognizing the reduction in credit risk of legally nettable derivative contracts when calculating the capital requirements of international banks. A BIS subgroup developed the issues paper subsequent to conclusions drawn by a central bank committee about the legal validity and payments systems implications of netting.

On July 6, 1992, the Chairman of the Basle Committee on Banking Supervision released a document that sets out four minimum standards for supervising international banking

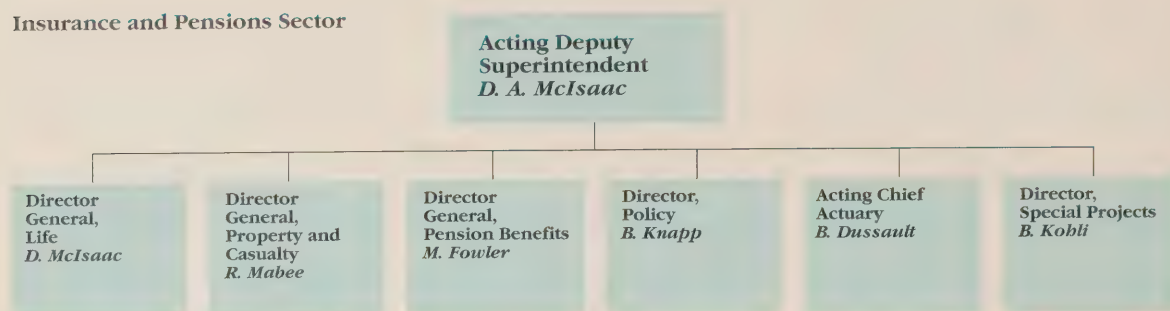
groups and their cross-border establishments. The minimum standards are an elaboration of the Concordat on the principles for supervising banks' foreign establishments published by the Basle Committee in 1983. These minimum standards focus on co-ordinating supervision to ensure that no part of the international operations of banks escapes regulatory scrutiny. In part the standards address concerns that arose from the failure of the Bank for Credit and Commerce International. Our Office meets these new minimum standards; we supervise banks on a consolidated basis and regularly collect information on their global operations.

Federal Provincial Harmonization Process

During the year officials from the Office participated in federal/provincial meetings held to discuss the harmonization of legislation, regulation and supervision relating to trust and loan companies. Technical sub-committees under the direction of senior officials responsible for financial institutions were formed to study issues relating to investment, liquidity and lending, corporate governance, capital adequacy, differences between generally accepted accounting principles and regulatory accepted accounting principles and information sharing. Discussions continue.



Insurance and Pensions Sector



Insurance and Pensions Sector

The Insurance and Pensions Sector is headed by a Deputy Superintendent. The Sector has five major divisions — Policy, Life Insurance, Property and Casualty Insurance, Pension Benefits and Actuarial Services. This structure takes into account the specialized nature of pension plan supervision, the work required to provide actuarial advice and services to government, and the significant differences that exist between the segments of the insurance industry.

The Insurance and Pensions Sector has staff in Ottawa and Toronto and also uses the services of examiners located in regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The insurance industry was assessed a total of \$2.3 million for 1991-92. Of this amount, \$7.5 million related to recovery of administrative costs incurred by the liquidator in 1991-92 in winding up nine property and casualty insurers that had failed in previous years.

With the recent reorganization of the Office, the Finance Division and

the Communications and Public Affairs Division now report for administrative purposes to the Deputy Superintendent, Insurance and Pensions. Information about the Finance Division is at the end of the section on Insurance and Pensions. Details about Communications and Public Affairs are included in the section at the end of the report that deals with complaint handling, a major responsibility of the Communications and Public Affairs Division.

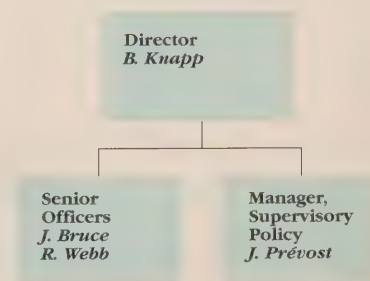
Policy Division

The Sector's new Policy Division was set up on 1 June 1992. Its eight staff members were drawn from various areas of the former Regulatory Policy Sector. Policy Division is responsible for regulatory policy development, rulings and interpretations, and some aspects of compliance monitoring within the Insurance and Pensions Sector.

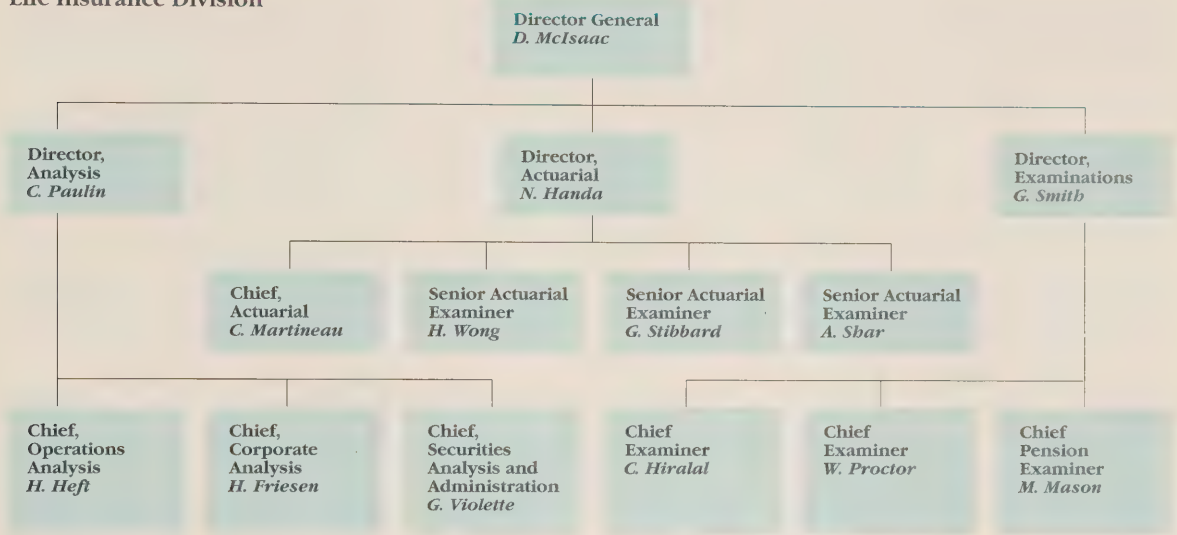
With the proclamation of the new insurance legislation, the Division's work includes finalizing capital adequacy requirements and revising financial reporting forms for life insurance companies as well as developing necessary regulations and issuing appropriate guidelines to life, property and casualty companies and fraternal benefit societies and pension plans.

The Division's work is closely co-ordinated with the work of the

Policy Division



Life Insurance Division



Policy and Research and Rulings Divisions of the Deposit-Taking Institutions Sector and with the operational divisions of the Insurance and Pensions Sector, which are described next.

The Life Insurance Division

Life Insurance Division personnel have certain responsibilities with respect to life insurance companies and fraternal benefit societies that begin even before an institution is authorized to insure risks. Monitoring and supervisory responsibilities continue as long as a company continues to be registered. To accomplish this supervisory work, the Life Division is organized along functional lines, as illustrated in the accompanying organization chart.

Corporate Analysis Section

No federally incorporated company or foreign company may insure risks in Canada unless it holds an order from the Minister of Finance. Applications for federal incorporation and registration are reviewed by analysts in the Corporate Analysis Section. Based on their assessment of the adequacy of capital, business plans and earnings projections submitted by the applicant, staff make recommendations regarding an application. Similar considerations apply when the Section reviews proposals for ownership changes, amalgamations or transfers of business. The Corporate Analysis Section is also responsible for reviewing requests concerning investments, share issues, charter amendments and changes to the classes of insurance a company is authorized to insure.



Operations Analysis Section

Once a company has been granted an order authorizing the insuring of risks within certain classes of insurance, it must comply with the provisions of the legislation that governs it. The *Insurance Companies Act* requires companies to file annual returns and other supporting material. Analysts in the Operations Analysis Section carry out the preliminary review of these filings. They apply early-warning tests to the data submitted and perform trend analyses to identify early on any companies that may be heading for financial difficulties.

The ongoing monitoring of a company's financial position is part of the analysts' work as well, and they discuss any matter of concern with company officials. When a company gives signs of serious financial problems, the analysts monitor operations very closely and may recommend that the scope of operations be limited or that a company's order be revoked. The analysts also provide examiners with information for use in establishing the scope of their examination.

Examination Section

A critical part of the supervisory process is the on-site examination of companies. This work is carried out periodically at the head office of each company usually once every two years, or more frequently if necessary. This function is the primary responsibility of the Life Division's Examination Section whose staff are located in our Toronto office. Some of the examinations are conducted by personnel from our other regional offices in Montreal, Winnipeg and Vancouver.

The examiners review the company's financial and self-governance documentation and internal and external audit reports. They interview senior executives to verify the company's financial condition, determine compliance with the *Insurance Companies Act* and regulations, make judgements about management and business plans, and assess the company's financial prospects. The examiners report their findings to senior company officials and indicate what corrective action, if any, is required.

Actuarial Section

Because they provide protection in the form of life insurance, health insurance and annuity products, companies must establish adequate reserves to provide for the significant risks arising out of their liabilities. Insurance legislation requires each company to appoint a valuation actuary to report on the adequacy of the reserves established by the company. The actuary must choose the assumptions to be used in discounting the future payments that the company will be called upon to make and thus determine the level of reserves the company must carry to cover those future liabilities.

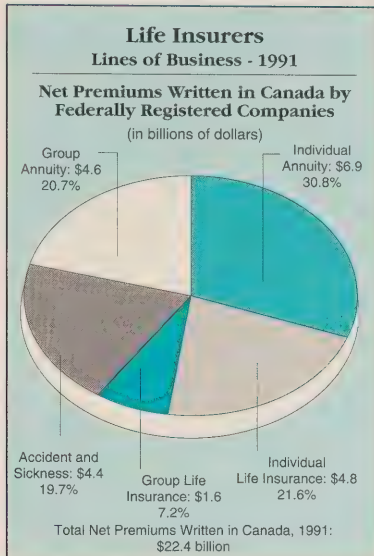
Each year the actuary submits a report to the Superintendent setting

out the results of the actuarial reserve calculation and providing the rationale for the assumptions underlying the calculation. The Life Division's Actuarial Section reviews these annual reports and discusses findings with the company's actuary. Our actuaries also participate in on-site examinations to gain further information to support the material contained in the actuary's report. On these occasions, our actuaries discuss with company officials the background to the valuation assumptions and review the calculations performed in establishing the liabilities.

Securities Analysis and Administration Section

All foreign insurance companies that operate in Canada on a branch basis are required to maintain sufficient assets in Canada under the Superintendent's control to cover their statutory liabilities in Canada plus provide a margin. This is done by the companies vesting assets in trust with independent trustees.

The Securities Analysis and Administration Section monitors and ensures the adequacy of the level of assets vested by both life companies and property and casualty companies, thus protecting the interests of Canadian policyholders in the event that a company becomes insolvent.



Life Insurance Operating Results in 1991

The Canadian life insurance industry is made up of companies incorporated in Canada, either federally or provincially, and Canadian branch operations of companies incorporated outside Canada. All federally incorporated and all foreign companies operating in Canada on a branch basis are subject to federal insurance legislation administered by our Office. In addition to being federally registered,

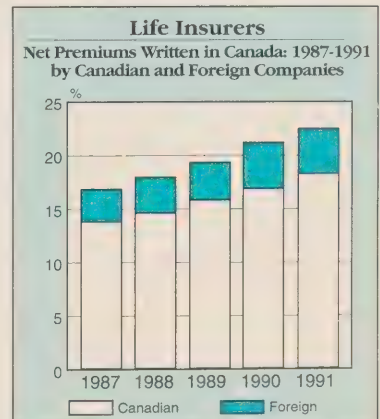
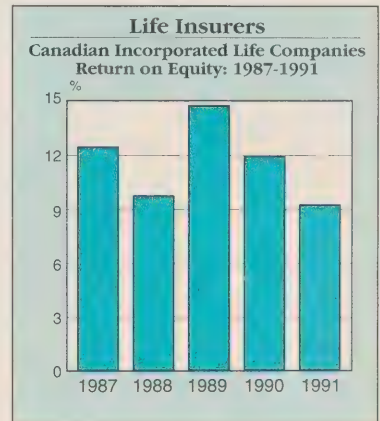
companies must be licensed in each province or territory where they do business.

At the end of 1991 there were 144 federally registered life insurance companies (57 federally incorporated and 87 foreign companies) and 34 fraternal benefit societies (15 federally incorporated and 19 foreign societies) operating in Canada. During the year, one company was federally incorporated, two foreign companies amalgamated their businesses, and one foreign company and two foreign societies withdrew from Canada.

As in previous years, federally registered companies and societies accounted for about 95 per cent of the life insurance market in Canada; provincially incorporated companies represented the remaining 5 per cent.

Life insurance companies offer a variety of products that combine two main components — protection against financial hardship resulting from death or illness, and accumulated savings. The three major lines of business are life insurance, annuities, and accident and sickness insurance. Fraternal benefit societies offer a more limited range of products within these three lines.

Life Insurance. Net premium income in Canada grew by 3.6 per cent in 1991 compared to the previous year, increasing from \$6.22 billion to \$6.45 billion. Most of the growth in 1991 was attributable to individual life business that generated net premiums of \$4.84 billion in 1991 compared to \$4.67 billion in 1990. Net premiums from group business actually increased slightly from \$1.55 billion in 1990 to \$1.60 billion in 1991.





Annuities. The sale of annuity products, primarily in the form of individual and group retirement savings plans, has been increasing steadily over the past 10 years. In 1991, annuity premiums amounted to \$11.5 billion, representing 51.5 per cent of total net premium income in Canada. This compares to net premium income of \$10.7 billion in 1990, representing 50.8 per cent of total premium income. Unlike the situation in the previous year, group annuity business grew during 1991 at a much faster rate than individual annuity business. Although Canadian consumers continue to put funds aside to save for their own future rather than relying totally on government or employer-funded plans, consumers had relatively less money to invest in 1991 than in the previous year, largely because of poor economic conditions.

Accident and Sickness Insurance. The accident and sickness insurance coverage provided by life insurance companies to Canadians supplements government-sponsored health insurance plans by providing extended health care benefits, disability income, dental coverage, and accidental death and dismemberment coverage. This type of insurance is generally sold through group plans or mass marketing. Net premium income arising from accident and sickness business transacted in Canada continued to show consistent stable growth, increasing by 6 per cent from \$4.2 billion in 1990 to \$4.4 billion in 1991.

Net Premium Income and Policy Reserves

For the year ended 31 December 1991, federally registered companies reported net premium income in Canada of \$22.4 billion from all lines of business, up 6.1 per cent overall from 1990. Total assets in Canada increased by 10.9 per cent, from \$121 billion at the end of 1990 to \$134 billion at the end of 1991. In addition to their business in Canada, the Canadian companies have significant insurance operations outside Canada. They reported net premium income outside Canada of \$11.0 billion for 1991 on a non-consolidated basis, and assets outside Canada of \$57.5 billion. By comparison, non-resident companies operating in Canada on a branch basis reported net premium income in Canada of \$4.2 billion for the year, and assets in Canada of \$24.8 billion.

Policy reserves represent the largest liability item on the balance sheet of a life insurance company. Policy reserves are the amounts that, together with the addition of future premiums and investment income to be earned, provide the funds necessary to meet future contractual policy obligations. At the end of 1991, policy reserves represented 75 per cent of the worldwide liabilities of federally incorporated companies and 68 per cent of their worldwide assets.

Margin of Capital and Surplus over Liabilities

The Office requires federally incorporated life insurance companies to maintain a margin of capital and surplus over liabilities. In 1991, the overall solvency margin (capital and surplus as a percentage of liabilities) declined slightly from 8.2 per cent at the end of 1990 to 8.1 per cent at the end of 1991. The solvency margin maintained by Canadian life insurers has been declining each year since 1986 when it was 9.3 per cent. The principal cause of this decline has been the shift of the core business of life insurers from long-term life insurance products with ample margins in premiums to short-term deferred annuity business where stiff competition with other financial institutions has resulted in competitive pricing with little margin.

Notwithstanding the downward trend in surplus margins, we are satisfied that the financial condition of the life insurance industry in Canada continues to be strong.

Industry Rationalization

The life insurance industry continued to rationalize its operations in the face of tough economic times and increasing competition during 1991. The Office handled eight requests for ministerial approval in connection with business transfers and reinsurance of closed blocks of business. Three of the requests involved Canadian policies; the other five involved policies outside Canada.

Property and Casualty Insurance Division

Director General
R. Mabey

Director, Analysis
R. Graham

Director, Actuarial
A. L'Espérance

**Director, Examinations/
Liquidations**
N. Sheth

Assistant Director, Actuarial
C. Lafrenaye

Chief, Operations Analysis
J. Bee

Chief, Operations Analysis
J. Sarazin

Chief, Corporate Analysis
G. Harris

Liquidations Officer
R. Hurban

Chief Examiner
D. Lau

Chief Examiner
B. Thompson

Chief Examiner
J. Bagnall

Chief Examiner
V. Summers

**Chief, Reinsurance/
Underwriting Affairs**
G. Kerr

Property and Casualty Insurance Division

Of the more than 450 property and casualty insurance companies operating in Canada, 254 are federally registered and supervised; of these, 105 are incorporated in Canada, and 149 are non-Canadian companies operating in Canada on a branch basis.

The Property and Casualty Insurance Division is responsible for supervising and regulating all federally registered companies. It is also responsible for examining Manitoba-based provincially registered companies and some insurance pools, such as the Canadian Industrial Risks Insurers and the Canadian Aviation Insurance Group. The Division is headed by a Director General; its organization is shown in the accompanying exhibit.

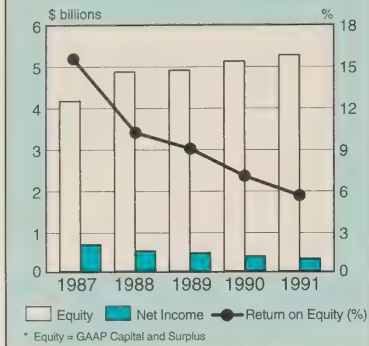
Analysis Section

The Analysis Section is divided into Corporate and Operations Analysis. Two Operations groups are responsible for day-to-day monitoring of all federally registered companies; Corporate Analysis is responsible for evaluating applications for new incorporation or registration as well as requests for fundamental changes to existing companies.

Before a company may insure risks in Canada, it must obtain an order from the Superintendent authorizing the insuring of risks in specified classes of insurance. At the end of 1991, corporate analysts reviewed



Return on Equity Total Canadian Companies



four applications for incorporation and eight applications for registration.

Partly as a result of the recessionary economy, there has been a trend towards rationalization of the industry and a resulting increase in requests for approval of business transfers, amalgamation or ownership changes. During 1991, 34 companies submitted plans to restructure, transfer or assume business portfolios. Corporate analysts also considered 21 requests for addition or deletion of authorized classes of insurance.

With a view to increasing efficiency, staff of the Property and Casualty Insurance Division and the Systems Division designed and implemented a new company information system.

The ongoing monitoring of companies includes reviewing companies' operating results and analysing financial ratios derived from regularly obtained financial information. Where clarification is required, operations

analysts communicate with the company and meet with officials to discuss matters. Information assembled by the operations analysts through the monitoring process is used by examiners and actuaries in carrying out the risk analysis that leads to defining the scope of individual on-site examination and in depth reviews of actuarial reports.

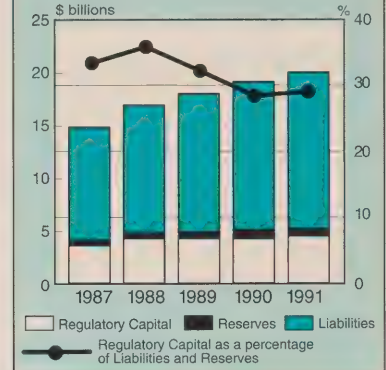
The Analysis Section is also responsible for preparing recommendations to senior Office management and the Minister with respect to taking any regulatory action or approving fundamental changes to companies.

Examinations/ Liquidations Section

The Examinations/Liquidations Section, headed by a Director, Examinations/Liquidations, located in Toronto, is responsible for conducting on-site examinations of companies and for overseeing the winding up of companies in liquidation.

Examiners in Vancouver, Winnipeg and Montreal also carry out examinations of property and casualty insurance companies. The objective of on-site examinations is to assess a company's financial position, its

Regulatory Capital Total Canadian Companies

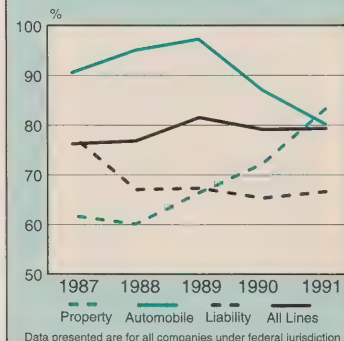


compliance with legislation, and its prospects for the future. Examiners report their findings to senior company officials and require companies to take corrective action where necessary.

Actuarial Section

The Actuarial Section evaluates the adequacy of regulated companies' claims and other actuarially determined liabilities. This work involves reviewing and analysing actuarial reports submitted by companies, following up on issues arising from this review, and liaising with operations analysts and examiners to obtain or relay additional actuarial information. The Section also liaises with the Canadian Institute of Actuaries to assist in developing appropriate financial reporting and valuation standards for the property and casualty insurance industry.

Claims Ratio by Line of Business

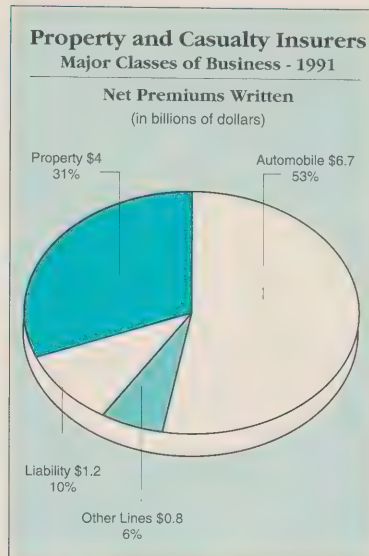


Property and Casualty Operating Results in 1991

The 1991 operating results of federally registered property and casualty insurance companies were mixed. British and foreign companies experienced marginally better results over 1990; Canadian companies reported net profits down some 17 per cent compared to 1990. Overall, federally registered companies' profits in 1991 were down 7 per cent from 1990 levels. The level of profits earned in 1991 by Canadian federally registered companies represented a 6 per cent return on equity compared with 7 per cent in 1990 and 9 per cent in 1989.

The main reason for the profit decline in 1991 appears to be a further deterioration in the underwriting or claims experience, particularly in the property and liability classes. This was primarily the result of increased competition for these classes of business. In turn, competition was increased because of an increase in available capital resulting from improvement in the value of securities portfolios and by companies seeking to diversify operations away from automobile insurance. Although investment income rose slightly in 1991, the increase was not sufficient to offset the poor underwriting or claims experience, the result being decreased profits.

As measured by expressing regulatory capital as a percentage



of liabilities and required reserves, solvency levels for Canadian companies increased slightly in 1991. Capital and surplus stood at approximately 29 per cent of liabilities and required reserves at year end, compared to 28 per cent at the end of 1990.

Financial Statement Data Base

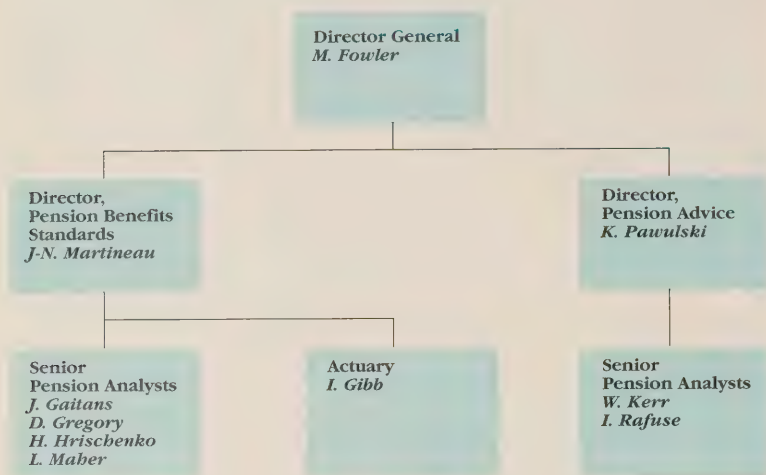
The Office has decided to set up its own in-house data base to capture, store and allow retrieval of information contained in the financial statements filed by property and casualty insurers. Combined with the disk filing of the financial statements by companies, the new data base will increase the effectiveness and efficiency of the analysis of the companies' financial statements.

Filing Actuarial Reports

Legislation requires companies to file actuarial reports on the adequacy of the regulated their claims-related liabilities. The Actuarial Section continues to develop and refine appropriate formats and procedures. With a view to improving claims statistics and data bases, regulators in Canada are introducing new claims exhibits to supplement the rather limited claims data contained in the current financial statement form.



Pension Benefits Division



Supervising Pension Plans and Providing Pension Advice

The Office supervises almost 1,100 pension plans; most are sponsored by employers. These plans cover employees who work in organizations that fall under federal jurisdiction; for example, banks, airlines, and interprovincial and international transportation and telecommunications companies. Some plans cover as few as one person; in others, tens of thousands of employees are involved.

During 1991-92 the Office conducted 60 on-site examinations of pension plans; 45 more are planned for 1992-93.

The Office also provides advice to Revenue Canada, Taxation, and to Indian and Northern Affairs Canada on matters related to employer-sponsored pension plans.

The Pension Benefits Division

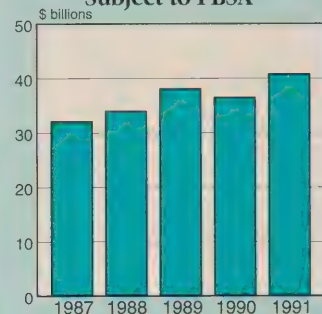
The Pension Benefits Division has two sections, Pension Advice and Pension Benefits Standards Act. The Division is headed by a Director General, and both sections have Directors in charge.

Administering the *Pension Benefits Standards Act, 1985*

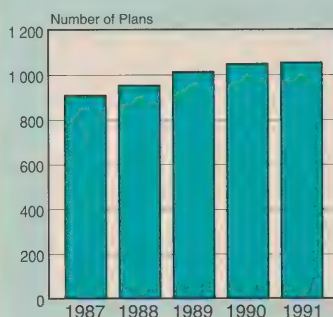
The Pension Benefits Standards Act, 1985 (PBSA) applies to employer-sponsored pension plans that in total cover over 600,000 members. The total market value of assets of pension plans that are supervised by the Office was about \$40.6 billion at the end of 1991.

Enterprises that are generally subject to federal regulation include banks, airlines, interprovincial and international transportation and telecommunications companies, and certain Crown corporations. Any employment and related pension benefits of residents of Yukon and the Northwest Territories are generally subject to federal regulation as well. Profiles of some of the characteristics

Estimated Total Market Value of Pension Plan Assets Subject to PBSA



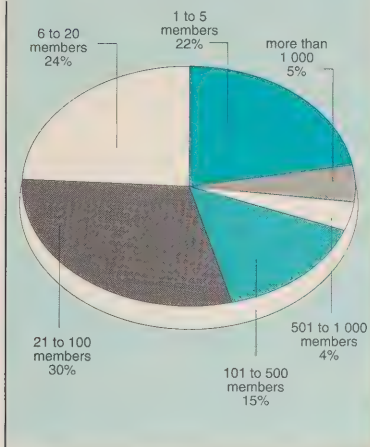
Pension Plans Subject to PBSA and Supervised by the Office



of these pension plans are highlighted in the accompanying exhibits.

By reviewing pension plan texts and amendments and communicating with the plan administrators or their representatives, the Office tries to ensure that the minimum standards of the legislation are being respected.

Distribution of Pension Plans Subject to PBSA by Size of Membership



The standards relate to areas such as funding, eligibility for plan membership, vesting of benefits and locking in of contributions, members' rights to opt for early retirement, investing of pension funds, and disclosure of information to plan members.

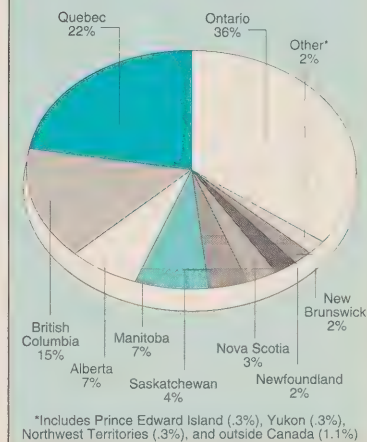
Pension analysts and actuaries analyse periodic financial reports, including those from independent actuaries and auditors. This is done to ensure that plans are adhering to the funding and solvency standards set out in the PBSA. Examination specialists conduct on-site examinations of selected PBSA pension plans.

During 1991-92, the Pension Benefits Standards Act Section issued certificates of registration to 236 pension plans that fully met the requirements of the Act for the first time. These included 142 plans that were registered under the former *Pension Benefits Standards Act*. Sixty-six new plans were filed for registration with the Office; 64 plans terminated or were consolidated with other plans.

The cost of supervising and administering the PBSA for 1991-92

amounted to \$2.9 million. Of that, \$2.2 million was recovered through fees levied on plan sponsors. The current basis for fees ensures the ongoing recovery of the Office's costs of supervising and administering the PBSA. The shortfall for 1991-92 will be incorporated in fees to be levied in 1993-94.

Distribution of Members in Pension Plans Subject to PBSA by Province of Residence

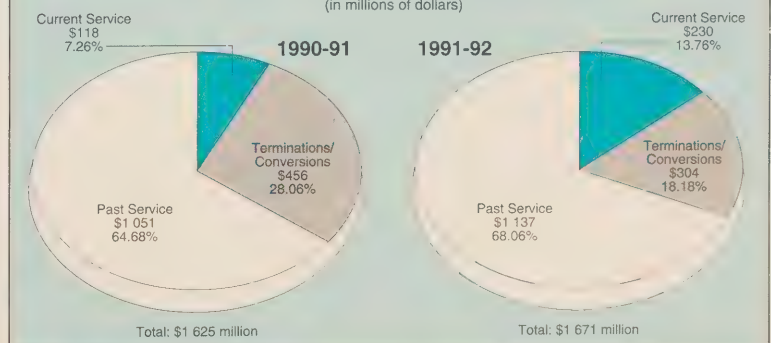


Providing Pension Advice

The Pension Advice Section provides advice to Revenue Canada, Taxation, and to Indian and Northern Affairs Canada on matters relating to private employer-sponsored pension plans. Certain contributions made by employers to pension plans established for their employees may be deducted from the employer's income on the condition that the amounts are certified by an actuary and are approved by the Minister of National Revenue on the advice of the Superintendent of Financial Institutions. In addition, transfers of amounts from defined benefit pension plans into defined contribution plans or equivalent arrangements may be made on a tax-deferred basis subject to a similar process of certification, advice and approval.

During 1991-92 the Pension Advice Section received 1,699 requests from Revenue Canada, Taxation, and gave advice to the Minister of National Revenue on 1,731 requests (in 1990-91, 1,816 and 1,719 respectively). The dollar value of employer contributions on which advice was provided totalled \$1,671 million compared to \$1,625 million in 1990-91. In 88 cases during 1991-92, the Pension Advice Section advised

Distribution of Accounts Respecting Advice Given During 1990-91 and 1991-92
(in millions of dollars)





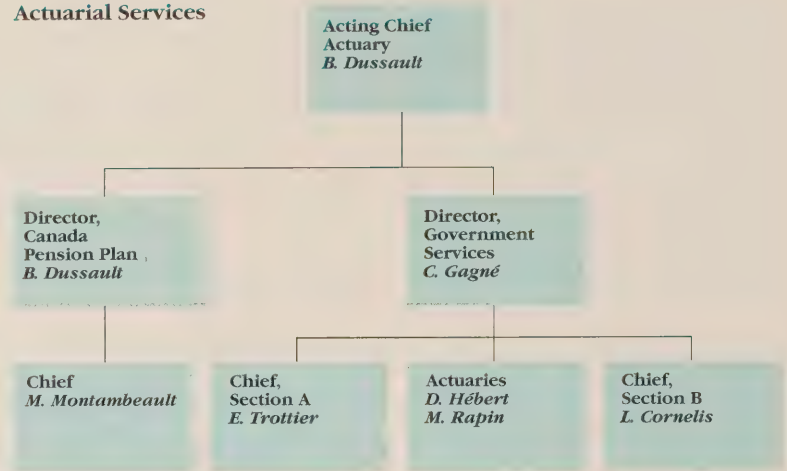
Revenue Canada, Taxation, to disallow part or all of an amount in respect of which approval had been requested. These amounts totalled \$6.1 million. (In 1990-91, the corresponding figures were 60 cases and \$11.3 million.)

Pension Advice Section staff meet regularly with Revenue Canada officers to discuss general matters regarding the advice program and to consult on system issues that affect pension plans and their regulatory environments.

Since mid-1988 we have worked with the Indian and Northern Affairs Canada and with Revenue Canada to improve the co-ordination of reviews of private pension plans sponsored by Indian Bands and funded by Indian and Northern Affairs as part of its Indian Pension Plan Funding (IPPF) program.

Our procedures are designed to ensure that these pension plans comply with all applicable legislation and other government requirements before they begin to receive program funding. During 1991-92 we completed 119 reviews of plans submitted under the IPPF program and approved 98 of them for funding. (The corresponding figures for 1990-91 were 188 and 127 respectively.) We also reviewed 102 amendments to plans already receiving IPPF program funding during 1991-92.

Actuarial Services



The Office's Actuarial Services

The Office's Actuarial Services are provided by two divisions, the Social Insurance Program Division and the Government Services Division. Each reports to the Acting Chief Actuary, Bernard Dussault.

One major responsibility of Actuarial Services is to conduct periodic actuarial valuations of various pension plans sponsored by the government for its employees, including the Canadian Forces and the Royal Canadian Mounted Police. The other main activity is to make projections to determine future costs under social security programs such as the Canada Pension Plan and Old Age Security.

The *Canada Pension Plan Act* and the *Public Pensions Reporting Act* require that the various pension plans be valued at least once every three years. Reports on these actuarial valuations have to be completed within 18 months of the valuation date.

During the year, we successfully completed the conversion of our

computer equipment from a main-frame system to a local area network of personal computers. The move to this new environment allows us to make use of up-to-date computer technology and it has permanently reduced our future annual operational costs by about \$350,000.

Social Insurance Program Division

The Social Insurance Program Division is responsible for the periodic statutory valuations of the Canada Pension Plan and of the Old Age Security benefits. These two programs are administered by the Department of National Health and Welfare.

During the year under review, we prepared numerous cost estimates of proposed amendments to the CPP and continued our participation with Health and Welfare Canada officials concerning the eventual development of computer modelling dealing with Social Policy, but the Division's work concentrated mostly on continuing to plan and develop methodology for the statutory valuations of the Canada Pension Plan and the Old Age Security Program as at 31 December 1991.

Government Services Division

The Government Services Division is responsible for the periodic statutory actuarial valuations of pensions and insurance programs established by the government. The main programs valued by the Division include the Public Service Superannuation, the Canadian Forces Superannuation, the RCMP Superannuation, pensions for Members of Parliament and pensions for federally appointed Judges. In addition to the periodic valuations, the Division provides the government with cost estimates related to various proposals for amendments to plans.

The Government Services Division has traditionally valued programs established by the government for special groups of people other than employees of government. These programs include pensions for the victims of the Halifax disaster in 1917 and the voluntary life insurance programs for veterans who served in the First and Second World Wars.

In addition to these specific responsibilities, the Government Services Division provides actuarial advice to the government in a number of areas requiring actuarial expertise, including the provision of estimates of the government's obligations under its pension plans for accounting purposes, published yearly in the Public Accounts.

Recent Reports

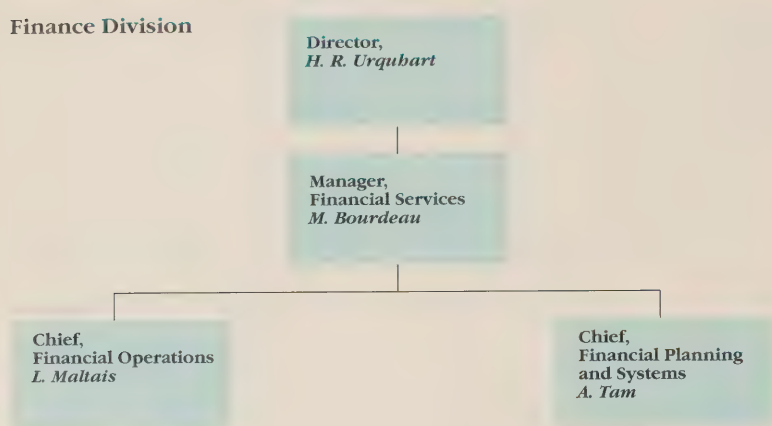
During this reporting period, Actuarial Services completed actuarial reports as at 31 December 1989 on the Public Service Death Benefit (tabled in Parliament on 4 May 1992) and as at 31 December 1990 on the Canadian Forces Superannuation (tabling is expected soon). In addition, we completed a number of actuarial valuations of other minor pension and insurance programs during the 1991-92 year, as well as estimates on the effects of Bill C-55 which received third reading on 18 June 1992.

Two important reports that were completed during the previous period were tabled during the period covered by this report. They are the actuarial reports as at 31 December 1989 on the Public Service Superannuation and on the RCMP Superannuation. Both reports were tabled on 11 October 1991.

Canada Pension Plan actuarial report 12 was prepared pursuant to tabling Bill C-39, dealing with a revision of the 25-year contribution rates and an increase of \$35 in the child monthly flat-rate benefits. Actuarial report 13 was prepared in light of Bill C-57, dealing with a relaxation of eligibility rules in respect of persons applying for a disability benefit with a delay in excess of 15 months. The twelfth report was tabled in the House on 25 November 1991; the thirteenth report on 27 April 1992.



Finance Division



The Finance Division

The Finance Division is responsible for all financial services in the Office.

With the exception of its Actuarial Services and Pension Advice functions which are provided for under appropriations, the Office works on a cost-recovery basis. Working with the appropriate operating sectors, the Finance Division is responsible for developing and administering systems that permit the allocation of regular Office expenses to the major industries and for determining the assessments that are levied against the regulated financial institutions.

Previously, costs incurred during a fiscal year were recovered during the following fiscal year by means of an interim and final assessment. In line with government initiatives with respect to improving cash management, the Office has modified its assessment procedures so that costs are now recovered for the most part in the same fiscal year as they are incurred.

Costs incurred in connection with the liquidation of supervised

insurance companies that have failed are also fully recovered from the industry. Expenses in connection with work done for the Canada Pension Plan and the Canada Deposit Insurance Corporation are recovered from those organizations.

Finance also prepares the Office's multi-year operational planning documents, Main Estimates submissions, and Public Accounts documents required by central agencies. In addition, the Division maintains computerized budgetary and commitment/cash control systems for all Office expenditures and distributes monthly reports to all levels of management in the Office.

Other work of the Finance Division includes administering the provisions of the *Civil Service Insurance Act* and collecting premium taxes pursuant to the provisions of the *Excise Tax Act*, Part I.

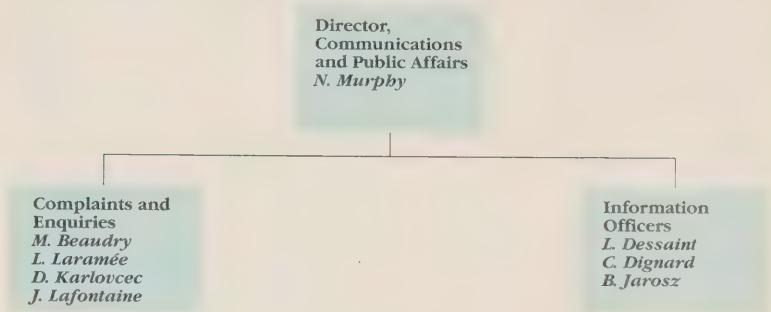
Complaints and Enquiries

Communications and Public Affairs

The Communications and Public Affairs Division is responsible for editing, translating, designing and publishing reports and documents produced by the operating sectors. The Division also prepares the annual report and other reports, bulletins and updates to industry. Communications and Public Affairs handles correspondence related to financial institutions on behalf of the Minister of Finance and the Ministers of State (Finance), and liaises with the Ministers' offices, Members of Parliament, Standing Committees of the House of Commons and Senate, and parliamentary and members' staff. Communications and Public Affairs also produces internal communications and publications, including the Office's newsletter, *Action/Réaction*.

Staff in the Division work closely with the public relations departments of various industry associations and professional groups, and the Director represents the Office on several intergovernmental/private sector task forces and committees dealing with matters affecting the public. The Division is also responsible for media relations, advance briefings, scheduling interviews and providing information about matters of interest to the press and the general public.

Communications and Public Affairs



Dealing with Enquiries and Complaints

Communications and Public Affairs Division is also responsible for dealing with complaints and enquiries from the public about financial institutions. Our role is a mediator's role; we are not judges and juries and we don't have the power to require that settlements or restitutions be made. When we are called upon by consumers to mediate, we do our best to bring the consumer and the financial institution together to solve the problem.

Our first question to a caller is, "Have you contacted the bank (or trust company or insurance company) about this?" In over 90 per cent of cases, people haven't. They've come straight to us without going first to the places that can solve their problems. Financial institutions can't do anything about problems if they don't know that people have them. So we encourage callers to contact the institution, explain the problem and see what can be done. In all but a very few situations, the problem is resolved that way, and the error, misunderstanding, or confusion is cleared up quickly. The difficulty is sometimes convincing people that it's okay to talk to the financial institutions; they really aren't as intimidating as some folks think they are.



Question Box

- How do I get my locked-in RRSP out so that I can buy a house?
- Can I open a bank account downtown even though I don't live there?
- Why don't I get the same story from everybody I talk to in one branch of one trust company?
- Is my annuity safe with XYZ insurance company?
- I'm going to open a bank account in Russia. Do I have to report any money invested outside Canada?
- I want to sue XYZ insurance company. Who do I call?
- Why did the bank freeze my account?
- What's the difference between a trust company and a bank?
- I think the bank teller raided my safety deposit box and I want my stuff back!
- I defaulted on a loan and then they took money out of my savings account to cover what I owed. Can they do that?

Over 10,000 Calls and Letters

Since September 1991, we dealt with 10,175 calls and letters from people asking questions, making complaints, and seeking information about a whole range of things. The Question Box on this page gives a sample of the kinds of questions that people ask on any given day. The answers come from the team of knowledgeable, patient, tactful and helpful people who make up the Complaints and Enquiries unit in Communications and Public Affairs.

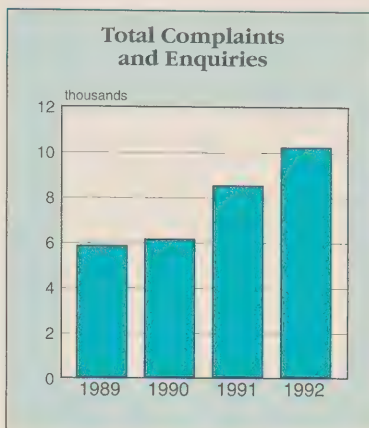
Of the 10,175 calls and letters, 2,802 concerned deposit-taking financial institutions: 2,295 about chartered banks; 507 about trust and loan companies. Customers of life insurance companies and property and casualty insurance companies and people asking about federally regulated pension plans made 564 contacts with our Division. The exhibit on this page shows the nature and number of complaints and enquiries concerning all these institutions.

It's important to note here that most enquiries or complaints about insurance companies are matters that are handled by provincial superintendents of insurance, not by the federal government. When we get calls or letters about these issues, we refer people to the appropriate provincial authority.

Two-thirds of all the calls and letters we received dealt with all sorts of matters that the Office doesn't regulate or supervise. These 6,809 people asked for information about how the deposit insurance system works, how institutions calculate interest on loans, how savings and loan banks in the United States work,

what Parliament does, whether the National Gallery is open on Sundays, how insurance companies find out if you're telling the truth about your car accident.

Staff either answer these questions (we have some knowledge of parliamentary procedure, for example, and we knew that the Gallery was open on Sunday) or send the caller off to the appropriate source for the information they need. We work closely in this respect, for instance, with the Canada Deposit Insurance Corporation and the operators of CDIC's toll-free telephone line, making sure that the information we give to callers is consistent and clear and that we are all singing from the same song sheet. We also have co-operative and friendly contacts in the various associations that represent the industries we supervise, and we have regular conversations with dedicated staff in every financial institution that anyone has ever called us about.



New Laws Deal with Complaints

The new financial institutions legislation that was proclaimed in June 1992 provided new consumer-related responsibilities for our Division and for the financial institutions that the Office regulates.

The new law sets out these requirements:

- Financial institutions have to set up complaint-handling procedures so that people can know whom to talk to if they have a question or a complaint about something that's going on with their deposit account or insurance policy.
- The institutions have to advise their customers of the complaint-handling procedures and they have to let people know that they can contact our Office if they are not satisfied with the way that the institution has handled their complaint.
- The institutions have to tell our Office what their complaint-handling procedures are and must advise us when they change anything.
- The institutions have to name individuals to be responsible overall for complaint handling.

- Our Office must keep track of the kinds of complaints and enquiries that we receive, and we have to devote a section in our annual report to the whole business of complaints, their nature, and how they were handled, both by us and by the institutions.

Consumers Have Some Responsibilities

Consumers also have some responsibilities in all of this. First, it's important that consumers learn as much as they can about the various financial institutions that they are dealing with so that they make good choices about what to do with their money. Second, if customers do have complaints, it's important that they take those complaints first to the people who can immediately do something about the problem — the trust company or bank or insurance company that they are complaining about. Third, and especially important, consumers have to work at not being intimidated by the financial institutions that they are dealing with; they have a right to know what's going on with their money and they have a responsibility to understand what's happening to it, wherever they've decided to keep it.

One of the most frequent comments that we hear in our Division is: "I would have gone to complain at the bank, but I was afraid..." Afraid that "they wouldn't do



anything." Afraid that "I wouldn't understand what they were talking about." Afraid that "they'd give me the runaround." Afraid that "I'd look stupid."

We are all customers of financial institutions. We might have to work hard to get beyond feeling inadequate in the face of new products and new words and new ways of doing things. But the effort is worth while; it's our money and we have a responsibility to know what's happening with it and to understand how the system works.

Institutions Have Responsibilities, Too

The financial institutions have a responsibility, too. Most of them seem to be hearing the message that consumers need information and need to understand what's happening with their money. Financial institutions have to be more "user friendly", they have to take the time that's needed to help people understand some often very complex matters. They have to listen. They have to continue to train and update their staff so that customers get consistent and correct information from everyone they talk to in an institution. There are certainly indications that financial institutions of all kinds are trying to do all this.

Some branches of the financial services industry are ahead of others in this respect. That's a reason, we believe, that we receive more enquiries about banks than about other financial institutions: the chartered banks have, for example, made a concerted effort since 1988 to

tell their customers how to complain if they want to and how, if they're not happy with the way a complaint has been handled, they may contact our Office. Some of the larger trust companies also began several years ago to inform customers about complaints and enquiries and our role in dealing with them. Again, the provincial superintendents of insurance have complete jurisdiction in many areas; for that reason, we receive fewer calls about insurance companies than about federally regulated deposit-taking institutions, for example. Still, all financial institutions, large or small, that deal with customers must now have mechanisms in place to handle problems in an active, up-front way.

Questionnaire about Complaint Handling

In June, as soon as the new legislation was proclaimed, we sent a questionnaire to all the financial institutions asking them to file their complaint-handling procedures with our Office and to tell us how they planned to inform their customers about us.

We sent 552 questionnaires; 322, or 58 per cent, had been returned to our Office by the time we went to press with this report. The response rate to 1 September is as follows:

Chartered Banks (Schedules I and II)	77%
Trust Companies	58%
Loan Companies	33%
Property and Casualty Companies	55%
Life Insurance Companies	58%

Some institutions that have not yet responded formally to our questionnaire are awaiting formal concurrence from their boards of directors. Others are starting a new set of procedures from scratch and

have reported that they have a way to go before all systems are up and running.

The banks, which for the most part have had complaint-handling procedures formally in place for some time, are well ahead of other financial institutions in filing their procedures with our Office. The other institutions, for whom this approach is newer, are working to get their procedures in place. Institutions that do not deal directly with the public have advised us of this fact; reinsurance companies are a good example.

We will follow up those questionnaires that have gone unanswered as part of our ongoing monitoring for compliance with the new legislation. We'll report the results in next year's annual report.

Customers of any institution are, of course, welcome to contact us if they find their financial institution is not complying with this aspect of the new legislation.

Institutions Set Up Their Own Procedures

The law hasn't told financial institutions how they should handle complaints, just that they have to handle them. Institutions are free to establish their own procedures — the things that they believe will work best for their customers — as long as they include the requirements that are in the law, let people know what the procedures are and how to use them, and tell people how to contact the Office if they want to.

Our Division is in regular contact with financial institutions and we also hold meetings periodically with representatives of the financial institutions to discuss complaints and enquiries, to work out ways that we can improve service to the public and to bring the attention of institutions to any trends that we may see in our day-to-day work. During our meetings this coming year, we will review the questionnaire responses with industry associations and complaint handlers to make sure that everyone is complying with the new rules.

Some Things Fall Through the Cracks

We believe that the financial institutions are sincere in their desire to keep their customers happy. Happy customers who feel well treated by an institution continue to keep their money or policies with the institution that's making them happy. Institutions certainly know that; competition is such that all institutions are working hard to keep their customers.

But some things fall through the cracks. We have not been able to identify any trends of complaints this year; there appears to be no major issue over which the public is rising up to complain in one voice. Bank service charges was an issue like that five years ago; of our over 10,000 calls this year, though, we heard about service charges from just 171 people, and most of those calls were questions about how service charges are determined or demands that all services provided by all financial institutions should be totally free. We put these callers back in touch with their own financial institutions.

Following is the breakdown of the calls that we have received this year

concerning the institutions that the Office supervises.

Over 90 per cent were handled immediately and to the customers' satisfaction by the financial institutions, as soon as they heard from us about the complaint; these customers had not gone first to their financial institutions. For example:

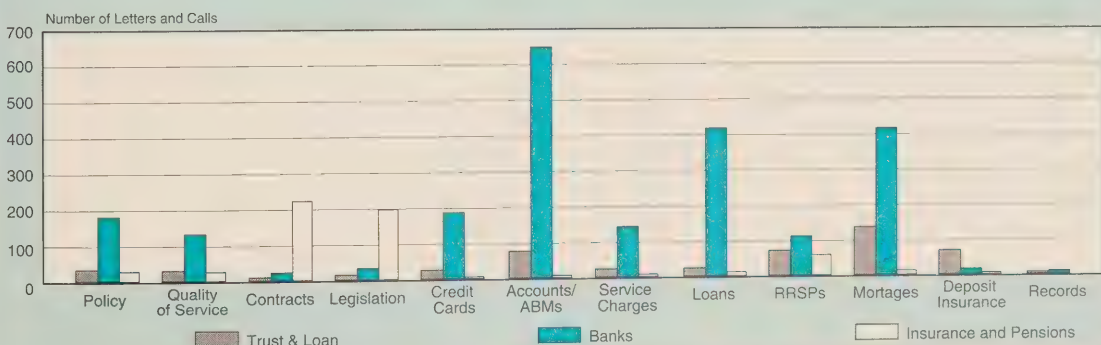
The complaint:

My mother in law, visiting from England, went to a bank near a shopping centre to cash some traveller's cheques. She countersigned them and was asked for her passport. The teller said that the signature in the passport didn't match the one on the traveller's cheque. They wouldn't cash the cheques. Now they are endorsed and they're useless and I am angry. We were so mad, we just left and called you.

The solution:

We contacted the bank. The person in charge of handling complaints looked into the situation and, after having contacted the customer, came back to us by the end of the day with this information. First, the teller took all the right initial steps. He carefully checked the signature on the travel-

Complaints and Enquiries





ler's cheque and the countersigning and tried to match those with the passport. The signatures didn't match; the teller refused to cash the cheque. Those are the rules and they are prudent. But the teller didn't have all the information. No one told him that the woman who was trying to cash the cheque had hurt her hand and, when signing her passport, had been unable to form her signature in the usual way. Now her signature was back to normal, but it didn't match the passport. Had the teller known that, he would have asked for another piece of identification, perhaps signed before or after the hand injury. There would have been no problem. The customer was asked to present the already-countersigned cheques along with another piece of identification showing her signature; the cheques were cashed.

About 6 per cent of callers were asking the Office to make the financial institutions do what the customers wanted, even though the customers were clearly in the wrong. For example:

The complaint:

My wallet was stolen and the thief took out all the money I had in my savings account using my ABM card. I reported the stolen card to the trust company the same day it was taken, but the thief beat me to it. The trust company says that there's nothing it can do to help me because I had my personal identification number written on my ABM card. That's not fair. They should pay me back the money because they let it be stolen and you have to make them.

The solution:

We explained to the customer that he did the right thing by contacting the trust company as soon as he realized his card was gone. We talked about the terms and conditions of the agreement that he signed when he got his card and he confirmed that he was well aware that his PIN should not have been written on his ABM card. He said, however, that he could never remember the PIN and that he had to write it on the card because if he wrote it somewhere else he'd lose it; that's what happened the last time he had an ABM card that he lost somewhere. We contacted the trust company; staff had had the same conversation with this gentleman. The money was not paid back; the trust company suggested that this person consider using teller services rather than ABM services and assisted him in setting up an appropriate account to meet his needs.

In about 3 per cent of cases, we had to mediate with financial institutions on behalf of customers who were, in our view, not being treated appropriately; most of these cases were related to what customers saw as poor customer service or poor quality of service, for example, being treated rudely by staff or being given a runaround when seeking information, or being harassed. For example:

The complaint:

I have a mortgage and two personal loans with a financial institution and I have insurance on all of that. Last November I had to stop working because I was sick. I still am. I was self-employed up til then. For the past two months, the financial institution has been harassing me and telling me to make mortgage pay-

ments. I told the financial institution seven times that my insurance company should be making those payments because I have this insurance. All this is just making me sicker. Do something.

The solution:

We contacted the head office of the financial institution and set the problem before the complaint-handling staff. The complaint-handling staff undertook first to contact the customer, with whom they had spoken before, to try to work things out. They also undertook to contact the insurance company and, at the same time, to tell their own branch to stop requesting payments from this customer until the matter was resolved. Five days later, we received a phone call from the financial institution's complaint-handling staff saying that the matter had been cleared up, entirely in the customer's favour. The insurance company would be making the payments and the customer could stop worrying about that.

In 1 per cent of cases, the matters had gone beyond the mandate and purview of the Office because the issues were already before a court of law, for example, or because the customer's lawyers and the institution's lawyers were working out solutions.

Notwithstanding the examples given here, it is very important to realize that the institutions themselves are dealing day to day with their own customers — we don't get very many calls or letters at all, considering the number of Canadians who have bank accounts, insurance policies, and so on. The complaint-handling procedures that the financial institutions have in place appear to be working. If they weren't, we think we'd hear from a lot more people than we do.

We welcome calls from customers of all federally regulated financial institutions. We encourage customers to call their institutions first, before they call us; their problem will probably be solved straight away.



leur autonome. Depuis deux mois, les représentants de l'institution financière ne cessent de me harceler et de m'ordonner d'effectuer mes paiements hypothécaires. Je leur ai répondu à sept occasions que c'est mon assureur qui doit effectuer les paiements parce que je suis assuré. Toute cette situation me rend encore plus malade. Je vous en prie, faites quelque chose.

La solution :

Nous avons communiqué avec le siège social de l'institution financière et avons réglé le problème avec les préposés aux plaintes, qui se sont engagés à communiquer avec le client, auquel ils s'étaient déjà adressés, pour tenter de trouver une solution. Ils se sont également engagés à communiquer avec l'assureur et, par la même occasion, à ordonner à leur succursale de cesser d'exiger les paiements jusqu'au règlement de la question. Cinq jours tard, un préposé aux plaintes de l'institution financière nous a appelés pour nous informer que la situation avait été réglée en faveur du client. Il nous a déclaré que l'assureur effectuerait les paiements et que le client ne devait plus s'en faire.

Dans 1 p. 100 des cas, les questions soumise dépassent le mandat et les attributions du Bureau parce qu'elles sont déjà entendues par une cour de

justice, par exemple, ou parce que les avocats du client et ceux de l'institution tentent de trouver une solution. Quoiqu'il en soit, il est très important de noter que les institutions font affaire à chaque jour avec leurs clients; nous recevons très peu d'appels ou de lettres, compte tenu du nombre de Canadiens détenteurs de comptes bancaires, de polices d'assurances, etc. Les mécanismes de traitement des plaintes que les institutions financières ont mis sur pied semblent efficaces. S'ils ne l'étaient pas, nous croyons que les gens s'adresseraient bien plus souvent à nous qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

Nous accueillons les appels des clients de toutes les institutions financières fédérales. Nous encourageons les clients à s'adresser à leur institution financière avant de communiquer avec nous; ainsi, leurs problèmes seront probablement réglés sans autre recours.

société ont proposé au client de se présenter d'abord au comptoir plutôt que d'utiliser sa carte de guichet automatique et ils l'ont aidé en ouvrant en son nom un compte qui correspondait à ses besoins.

Dans environ 3 p. 100 des cas, nous avons dû intervenir auprès des institutions financières au nom de clients qui, à notre avis, n'ont pas été bien servis; la plupart des cas portaient, selon les clients, sur un mauvais service à la clientèle ou sur la mauvaise qualité du service; certains clients se sont plaints du fait qu'ils avaient été traités de façon cavalière par le personnel, d'autres qu'ils avaient reçu des réponses évasives et d'autres encore qu'ils avaient fait l'objet de harcèlement. Par exemple :

La plainte :

J'ai contracté un emprunt hypothécaire et deux emprunts personnels auprès d'une institution financière; tous ces emprunts sont assurés. En novembre dernier, j'ai dû cesser de travailler parce que j'étais malade, et je le suis encore. À la date de mon arrêt de travail, j'étais travail-

Environ 6 p. 100 des appelants voulaient que le Bureau oblige les institutions financières à se plier à leur demande même s'ils avaient vraiment tort. Par exemple :

La plainte :

Je me suis fait voler mon portefeuille et le voleur qui se trouvait dans mon compte d'épargne à l'aide de ma carte de guichet automatique. J'ai déclaré le vol à la société de fiducie le jour même, mais le voleur a été plus rapide que moi. Les représentants de la société de fiducie affirment qu'ils ne peuvent me venir en aide parce que mon numéro d'identification personnel (NIP) était inscrit sur ma carte. Ce n'est pas juste. On devrait me remettre cet argent parce que la société de fiducie n'a rien fait pour empêcher le vol; vous devriez donc l'obliger à me rembourser.

La solution :

Nous avons expliqué au client qu'il avait bien agi en communiquant avec la société de fiducie dès qu'il se fut rendu compte qu'il avait perdu sa carte. Nous lui avons fait part des modalités de la convention qu'il a signée lorsque sa carte lui a été remise et il nous a confirmé qu'il savait fort bien qu'il n'aurait pas dû inscrire son NIP sur sa carte. Il a toutefois déclaré qu'il ne se rappelait jamais son NIP et qu'il l'avait inscrit sur sa carte parce que s'il l'avait inscrit ailleurs il l'aurait perdu; il a déjà perdu un numéro de carte de guichet automatique de cette façon. Nous avons communiqué avec la société de fiducie et avons été informés que le personnel a tenu les mêmes propos au client. La somme volée n'a pas été remboursée; les représentants de la

s'être adressée au client, nous a transmis les renseignements suivants à la fin de la journée. D'abord, le caissier a pris toutes les précautions initiales requises. Il a soigneusement vérifié la signature figurant sur les chèques de voyage et le contreseing pour déterminer s'ils correspondaient à la signature du passeport; en fait, les signatures ne correspondaient pas. Le caissier a donc refusé d'encaisser le chèque. Ce sont là les règles appliquées par la banque et elles sont prudentes. Toutefois, le caissier n'a pas eu accès à tous les renseignements pertinents. Personne ne lui a déclaré que la dame en question s'est blessée à une main et que lorsqu'elle a signé son passeport, elle était incapable d'écrire correctement. Maintenant remise de cette blessure, elle peut signer normalement, mais cette signature ne correspond plus à celle du passeport. Si le caissier avait été mis au courant de ce fait, il aurait demandé une autre pièce d'identité, signée avant ou après la blessure, et il n'y aurait pas eu de problème. On a demandé à la cliente de présenter les chèques déjà contre-signés avec une autre pièce d'identité portant sa signature; les chèques ont été encaissés sans problème.

Certains éléments nous échappent

les institutions financières ont traité la plainte à la satisfaction des clients des
ces clients ne s'étaient pas d'abord
adressés à leur institution financière.
Par exemple :

La loi n'indique pas aux institutions financières de quelle façon elles doivent traiter les plaintes, elle mentionne uniquement qu'elles doivent traiter les plaintes. Les institutions

La plainte :

sont certainement conscientes; la concurrence est si vive que toutes les institutions ne ménagent aucun effort pour garder leurs clients. Mais certains éléments nous échappent. Cette année, nous n'avons pas été capables de déterminer la

La division communique régulièrement avec les institutions financières et rencontre périodiquement leurs représentants pour

encolosses et ils sont maintenant inutilisables. Nous étions tellement en colère que nous sommes sortis de la banque et avons décidé de communiquer avec vous.

Nous avons communiqué avec la banque. La personne qui s'occupe des plaintes a examiné le cas et, après

s'adresser à leur institution financière. Voici la répartition des appels reçus par le Bureau au cours de l'année au

tionnaire avec les associations de l'industrie et les préposés aux plaintes pour veiller à ce que tous les intervenants respectent les nouvelles règles.

par leur conseil d'administration. D'autres commencent à appliquer une nouvelle série de mécanismes et nous ont fait savoir qu'elles ont en- core beaucoup à faire avant que tous leurs systèmes soient opérationnels. Les banques, dont la plupart appliquent officiellement depuis un certain temps des mécanismes de traitement des plaintes, ont une bonne compréhension d'avance sur d'autres institu- tions financières pour ce qui est de la communication de ces mécanismes au Bureau. Les autres institutions, pour lesquelles il s'agit d'une approche plus nouvelle, prennent les mesures qui s'imposent pour mettre en place leurs propres mécanismes. Les institu- tions qui ne font pas directement affaire avec le public nous ont in- formés de cette situation; c'est le cas, entre autres, des sociétés de

Nous appliquerons des mesures de suivi aux non-répondants dans le cadre de nos activités permanentes de contrôle de la conformité à la nou- velle législation. Nous intégrerons les résultats au prochain rapport annuel. Les clients d'une institution peuvent communiquer avec nous s'ils constatent que leur institution finan- cière ne se conforme pas à cet aspect de la nouvelle législation.

Bureau s'ils ne sont pas satisfaits du traitement accordé à leur plainte. Certaines grandes sociétés de fiducia- rité ont également commencé il y a plusieurs années à informer leurs clients du mécanisme de plainte et de demande de renseignements et du rôle du Bureau à ce sujet. Encore une fois, les surintendants des assurances des provinces ont pleins pouvoirs dans bien des domaines; nous rece- vons donc moins d'appels concernant les assurances que les institutions de dépôt fédérales, par exemple. Toutes les institutions financières, petites et grandes, qui font affaire avec des cli- ents, doivent maintenant avoir établi des mécanismes qui leur permettront de régler les problèmes d'une manière dynamique et immédiate.

Questionnaire relatif au traitement des plaintes

En juin, dès que la nouvelle législation a été promulguée, nous avons fait parvenir un questionnaire à toutes les institutions financières pour leur demander d'exposer leur mécanisme de traitement des plaintes et de préciser de quelle façon elles entendent informer leurs clients de l'existence du Bureau. Nous avons envoyé 552 question- naires; de ce nombre, 322, ou 58 p.100, avaient été retournés au Bureau au moment de mettre le présent rapport sous presse. Voici un aperçu du taux de réponse au 1^{er} septembre :

Banques à charte (annexes I et II)	77 p. 100
Sociétés de fiducie	58 p. 100
Sociétés de prêt	33 p. 100
Sociétés d'assurances multirisques	55 p. 100
Sociétés d'assurance-vie	58 p. 100
Certaines institutions qui n'ont pas encore rempli le questionnaire atten- dent d'être officiellement autorisées	

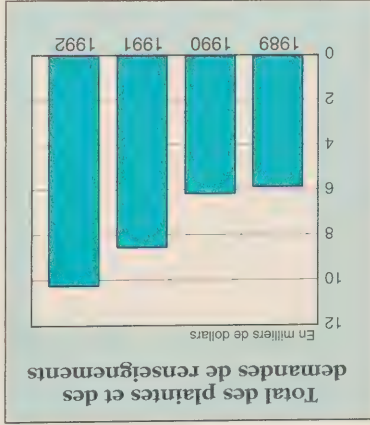
Les institutions ont également des obligations

plainte». Fear de «ne pas comprendre les explications». Fear «qu'on me donne une réponse évasive». Nous sommes tous clients des institutions financières. Il nous faudra faire des efforts soutenus pour ne plus être désespérés devant de nou- veaux produits, de nouveaux termes et de nouvelles façons de procéder. Ces efforts ne seront pas vains; il s'agit bien de notre argent et il nous incombe de chercher à connaître ce que l'on en fait et de nous renseigner sur les rouages du système.

Les institutions financières ont aussi des obligations. Outre la nécessité de donner des renseignements, les institutions financières doivent être plus «attentives aux besoins des clients», elle doivent consacrer le temps nécessaire pour les aider à bien saisir des questions souvent fort complexes. Elles doivent être à l'écoute. Elles doivent continuer d'assurer la formation et le perfec- tionnement de leurs employés pour que les clients reçoivent des ren- seignements justes et uniformes de tout le personnel de l'institution. De nombreuses institutions font des efforts en ce sens. Certains secteurs de l'industrie des services financiers sont plus avancés que d'autres à cet égard. Nous croyons que c'est la raison pour laquelle nous recevons plus de demandes de renseignements sur les banques que sur les autres institutions financières; par exemple, les banques à charte unissent leurs efforts depuis 1988 pour indiquer à leurs clients qu'ils peuvent formuler des plaintes et pour leur préciser comment s'adresser au

requérant vers la source de renseignements appropriée. À cet égard, nous collaborerons étroitement, par exemple, avec la SADC et avec les exploitants de son service téléphonique sans frais en nous assurant que les renseignements que nous transmettons aux demandeurs sont à la fois logiques, précis et uniformes. Nous entreferons également des rapports coopératifs et cordiaux avec les diverses associations qui représentent les secteurs que nous surveillons et nous discuterons périodiquement avec des employées dévouées de toutes les institutions visées par les appels et les lettres que nous recevons.

traitent des plaintes



la nouvelle législation régissant les institutions financières impose à la division et aux institutions financières des nouvelles obligations relatives aux consommateurs. Les nouvelles lois énoncent les exigences suivantes :

- Les institutions financières doivent élaborer des mécanismes de traitement des plaintes de manière à ce que les clients sachent à qui s'adresser s'ils ont des questions ou des plaintes relatives à leurs comptes de dépôt ou à leurs polices d'assurance.
- Les institutions doivent aviser leurs clients des mécanismes de traitement des plaintes et leur faire savoir qu'ils peuvent s'adresser au Bureau s'ils ne sont pas satisfaits de la réponse de leur institution financière.
- Les institutions doivent divulguer les mécanismes de traitement des plaintes au Bureau et lui faire part des modifications qui leur sont apportées.

- Les institutions doivent confier à certaines personnes la charge du mécanisme global de traitement des plaintes.
- Le Bureau doit tenir compte des types de plaintes et de demandes de renseignements qu'il reçoit et il doit consacrer une partie de son rapport annuel aux plaintes, à leur nature et à la façon dont lui et les institutions les traitent.

ont des obligations

Les consommateurs ont eux aussi leur part de responsabilité. D'abord, sur les diverses institutions financières avec lesquelles ils font affaire de manière à effectuer des choix judicieux quant à leurs transactions financières. En deuxième lieu, il est important que les clients transmettent leurs plaintes sans tarder à qui de droit, c'est-à-dire à la société fiduciaire, à la banque ou à la société d'assurances. Le troisième point est particulièrement important : les consommateurs doivent tenter de ne pas se laisser intimider par les institutions financières et ont le droit de savoir ou va leur argent et ont la responsabilité de se renseigner à ce sujet, quelle que soit l'institution. L'une des observations que nous entendons le plus fréquemment est la suivante : « J'aurais porté plainte à la banque, mais j'avais peur... » Pour qu'une banque ne donne pas suite à ma

Plus de 10 000 lettres et appels

Depuis septembre 1991, nous avons répondu à 10 175 appels et lettres portant sur des questions, des plaintes et des demandes de renseignements dans des domaines très variés. Les *Questions* figurant dans l'encadré donnent un aperçu des questions qui nous sont posées à tous les jours. Les réponses ont été fournies par l'équipe compétente d'employés de la Section des plaintes et des demandes de renseignements.

Des 10 175 appels et lettres, 2 802 portaient sur des institutions de dépôt : 2 295 sur des banques à charte et 507 sur des sociétés de fiducie et de prêt. La division a reçu 564 demandes de la part de clients d'assurances-vie et d'assureurs multirisques et de personnes qui posaient des questions au sujet de régimes de retraite fédéraux. Le tableau figurant sur la présente page révèle la nature et le nombre de plaintes et de demandes de renseignements au sujet de toutes ces institutions.

Il convient de remarquer que la plupart des plaintes et demandes de renseignements relatives aux assureurs ont trait à des questions relevant de la compétence des surintendants des assurances des provinces, et non du gouvernement fédéral. Lorsque nous recevons des lettres et des appels de cette nature, nous demandons aux requérants de s'adresser à l'organisme provincial compétent.

Les deux tiers des lettres et appels que nous avons reçus portaient sur un très grand nombre de domaines qui ne sont pas réglementés ou surveillés par le Bureau. Au total, 6 809 personnes nous ont demandé des renseignements sur les rouages du régime de l'assurance-dépôts, sur

Questions

- Comment puis-je débloquer les sommes immobilisées dans mon KEBB pour acheter une maison?
- Puis-je ouvrir un compte de banque dans une succursale du centre-ville même si je n'y demeure pas?
- Pourquoi obtient-on des réponses différentes des divers employés d'une même succursale d'une société de fiducie?
- Mes rentes sont-elles entre bonnes mains auprès de la société d'assurance XYZ?
- Je désire ouvrir un compte de banque en Russie. Dois-je déclarer mes placements à l'étranger?
- J'ai l'intention de poursuivre la société d'assurance XYZ. À qui dois-je m'adresser?
- Pourquoi la banque a-t-elle bloqué mon compte?
- Quelle est la différence entre une société de fiducie et une banque?
- Je crois que le caissier ou la caissière de la banque a vidé mon coffre de sécurité. Je veux ravoir mes biens!
- J'ai manqué à un prêt; en guise de compensation, la banque a prélevé des sommes dans mon compte d'épargne. Est-ce permis?

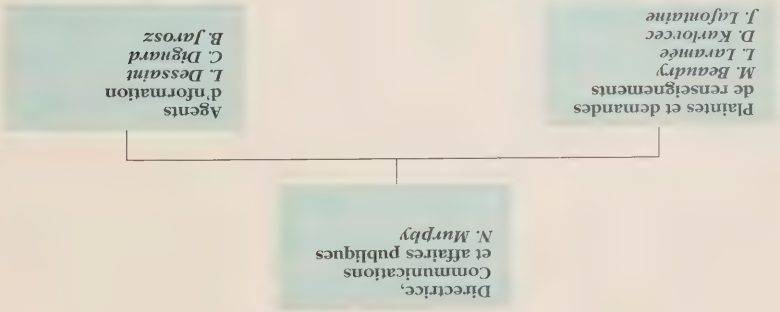
Demandes de renseignements et plaintes

Communications et affaires publiques

La Division des communications et des affaires publiques veille à la révision, à la traduction, à la mise en page et à la publication des rapports et des autres documents qui émanent des secteurs chargés des opérations. En outre, elle prépare le rapport annuel et d'autres rapports, bulletins et comptes rendus destinés à l'industrie. La division traite également la correspondance du ministre des Finances ainsi que des ministres d'État aux Finances et assure la liaison avec les bureaux des ministres, les députés et sénateurs et leurs collaborateurs, les comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat et les employés du Parlement. La division diffuse aussi des communiqués et des publications internes dont *Action/Réaction*, le bulletin des employés du Bureau.

Le personnel collabore étroitement avec les services des relations publiques d'associations de l'industrie et de groupes professionnels, et la directrice représente le Bureau au sein de plusieurs groupes de travail et comités intergouvernementaux comprenant des représentants du secteur privé qui traitent de questions d'intérêt public. La division s'occupe également des relations avec les médias, de l'organisation de séances d'information et d'entrevues, en plus de fournir des renseignements sur des questions intéressant les médias et le grand public.

Communications et affaires publiques

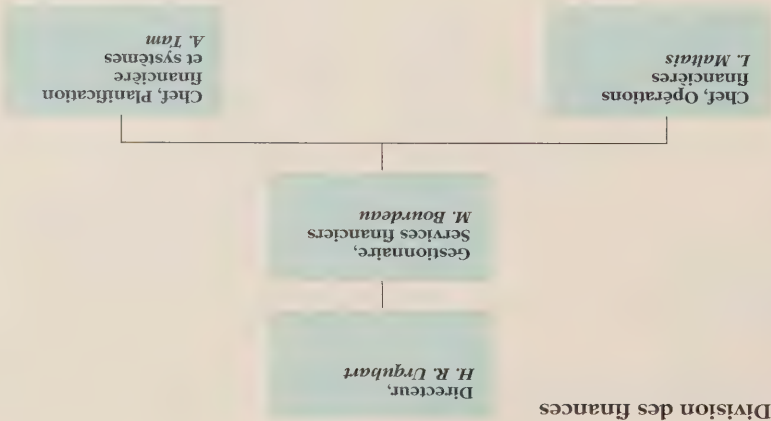


Traitement des demandes de renseignements et des plaintes

L'institution en question, pour exposer leur problème et déterminer une solution, à quelques exceptions près, le problème est réglé de cette façon; on peut ainsi corriger rapidement les erreurs ou dissiper les malentendus ou la confusion. Il est parfois difficile de convaincre les consommateurs qu'il n'y a rien de mal à communiquer avec les institutions financières; elles ne sont pas aussi intimidantes que certains pourraient être portés à le croire.

La Division des communications et des affaires publiques est également responsable du traitement des plaintes et des demandes de renseignements du public au sujet des institutions financières. Dans ce domaine, nous jouons le rôle de médiateur; nous ne sommes pas des juges ni des jurés et nous ne sommes pas habilités à exiger des règlements ou des dédommagements. Lorsque les consommateurs nous demandent d'intervenir dans un litige avec une institution financière, nous tentons de notre mieux de rapprocher les parties. Nous demandons d'abord au consommateur : «Avez-vous communiqué avec votre banque (votre société de fiduciaire ou votre assureur) à ce sujet?» Dans plus de 90 p. 100 des cas, la réponse est négative. Il s'est adressé directement à nous sans consulter ceux qui peuvent l'aider à régler ses problèmes. Les institutions financières ne peuvent rien faire si elles ne savent pas qu'il existe un problème. Nous incitons donc nos interlocuteurs à communiquer avec

Division des finances



Division des finances

La Division des finances est chargée de tous les services financiers du Bureau.

À l'exception de l'Actuariat et de la Prestation de conseils sur les régimes de retraite, qui font l'objet d'affectations de crédits, le Bureau veille à recouvrer ses coûts. En collaboration avec les secteurs opérationnels pertinents, la Division des finances a pour mandat d'élaborer et d'appliquer des systèmes favorisant la répartition des dépenses courantes du Bureau entre les principales industries, et de déterminer les cotisations imposées aux institutions financières.

Auparavant, les frais assumés pendant un exercice étaient recouverts au cours de l'exercice suivant au moyen d'une cotisation provisoire et d'une cotisation finale. Pour donner suite aux initiatives du gouvernement en vue d'améliorer la gestion des mouvements de trésorerie, le Bureau a revu ses méthodes de cotisation de manière à recouvrer la majeure partie des dépenses pendant l'exercice au cours duquel elles sont engagées.

Les frais de liquidation des sociétés d'assurances en faillite dont la surveillance incombait au Bureau sont aussi entièrement recouverts auprès de

L'industrie. Les frais assumés par le Bureau pour des travaux effectués pour le compte du Régime de pensions du Canada et de la Société d'assurance-dépôts du Canada lui sont remboursés par ces organismes.

En outre, la division prépare les documents faisant partie du Plan opérationnel pluriannuel, du Budget des dépenses principal et des Comptes publics que lui réclament les organismes centraux. Elle exploite aussi des systèmes informatiques de contrôle du budget, des engagements et de l'encaisse à l'égard de toutes les dépenses du Bureau et produit des rapports mensuels destinés à tous les échelons de la direction du Bureau.

Enfin, la division administre la *Loi sur l'assurance du service civil* et perçoit l'impôt sur les primes conformément aux dispositions de la partie I de la *Loi sur la taxe d'accise*.

Division des services à l'État

Rapports récents

La Division des services à l'État assure, en application de la réglementation périodique des régimes d'assurance et de retraite des employés du gouvernement; par exemple, le Régime de pension de la fonction publique et les régimes de pension de retraite des membres des Forces canadiennes et de la GRC, des parlementaires et des juges nommés par le gouvernement fédéral. En outre, la division estime, pour le compte du gouvernement, le coût des diverses modifications proposées à l'égard de ces régimes.

La division procède également à l'évaluation de programmes gouvernementaux visant des groupes spéciaux autres que les employés de l'État, notamment les prestations à l'intention des victimes du désastre survenu à Halifax en 1917 et les régimes d'assurance-vie facilités destinés aux anciens combattants ayant servi au cours des deux guerres mondiales.

La division fournit aussi au gouvernement des services d'expert en actuariat dans certains domaines, notamment en publiant à chaque année dans les Comptes publics une estimation, établie à des fins comparables, des obligations de l'État en vertu de ses régimes de retraite.

projet de loi C-55 qui a passé l'étape de la troisième lecture le 18 juin 1992.

Deux rapports importants achevés au cours de l'exercice précédent ont été déposés pendant la période à l'étude, plus précisément le 11 octobre 1991. Ce sont les rapports actuariels, au 31 décembre 1989, sur la pension de la fonction publique Gendarmerie royale du Canada.

Le 12^e rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada a été préparé après le dépôt du projet de loi C-39, qui prévoit la révision des taux de cotisation de 25 ans et une augmentation de 35 \$ des prestations mensuelles uniformes pour enfants.

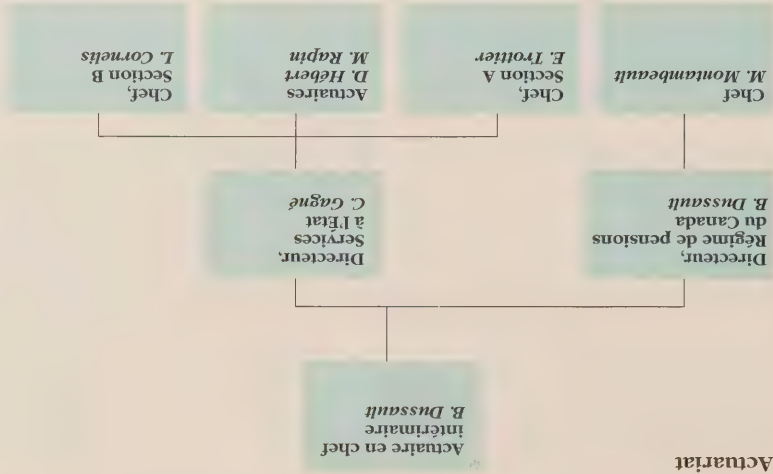
Le 13^e rapport actuariel portait sur le projet de loi C-57, qui vise l'assouplissement des règles d'admissibilité des personnes qui demandent des prestations d'invalidité et qui doivent attendre plus de 15 mois. Le douzième rapport a été déposé à la Chambre le 25 novembre 1991 et le treizième l'a été le 27 avril 1992.

informatique; nous avons délaissé le concept de l'ordinateur central pour adopter celui du réseau d'ordinateurs personnels. Ce changement nous permet de recourir à la technologie de pointe dans le domaine de l'information et d'abaisser en permanence d'environ 350 000 \$ le coût annuel de nos opérations.

Division des programmes d'assurance sociale

Les employés de la Division des programmes d'assurance sociale sont chargés, en vertu de la loi, d'évaluer périodiquement les prestations versées aux termes du Régime de pensions du Canada (RPC) et de la Pension de la sécurité de la vieillesse. Ces deux programmes relèvent du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Cette année, le Bureau a estimé les coûts des nombreuses modifications proposées au RPC, et il a continué de collaborer avec les fonctionnaires de Santé et Bien-être Canada au sujet de la conception éventuelle d'un modèle informatif dans le domaine de la politique sociale; la division a toutefois insisté sur la planification et l'élaboration de méthodes visant à faciliter l'évaluation, prévue par la loi, du Régime de pensions du Canada et du Programme de la sécurité de la vieillesse, au 31 décembre 1991.



Actuariat

Le Bureau fournit des services d'actuariat par l'entremise de la Division des programmes d'assurance sociale et de la Division des services à l'Etat. Ces deux divisions relèvent de l'actuaire en chef intermédiaire, M. Bernard Dussault.

L'Actuariat effectue périodiquement une évaluation actuarielle des divers régimes de retraite que le gouvernement offre à ses employés, notamment ceux des Forces canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada. Le personnel consacre aussi beaucoup de temps à la prévision du coût des programmes de sécurité sociale, comme le Régime de pensions du Canada et la Pension de la sécurité de la vieillesse.

La Loi sur le Régime de pensions du Canada et la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques stipulent que les divers régimes de retraite doivent être évalués au moins tous les trois ans et que les rapports qui en découlent doivent être déposés dans les 18 mois suivant la date de l'évaluation.

Cette année, nous avons achevé la conversion de notre équipement

Prestation de conseils sur les régimes de retraite

Les employés de la Section des conseils sur les régimes de retraite fournissent des conseils à RC-I et au MAIN concernant les régimes de retraite privés offerts par les employeurs. Ces derniers peuvent déduire de leur revenu certains cotisations au régime de leurs employés si les montants sont certifiés par un accrédité et approuvés par le ministre du Revenu national sur la recommandation du surintendant des institutions financières. En outre, le virement de sommes d'un régime à prestations déterminées ou à un régime à cotisations peut donner droit au report de l'impôt sous réserve de l'application d'un mécanisme semblable d'attestation, de prestation de conseils et d'approbation.

La section a reçu 1 699 demandes de la part de RC-I en 1991-1992 (1 816 en 1990-1991) et a fourni des conseils au ministre du Revenu national à l'égard de 1 731 demandes (1 719 en 1990-1991). Les cotisations patronales à l'égard desquelles des conseils ont été fournis ont totalisé 1 671 millions de dollars, contre 1 625 millions de dollars en 1990-1991. À 88 reprises en 1991-1992, la section a conseillé à RC-I de refuser une partie ou la totalité des montants dont l'approbation avait été sollicitée, et qui totalisaient 6,1 millions de dollars. (En 1990-1991, on dénombrait 60 cas du genre dont la valeur s'établissait à 11,3 millions de dollars.)

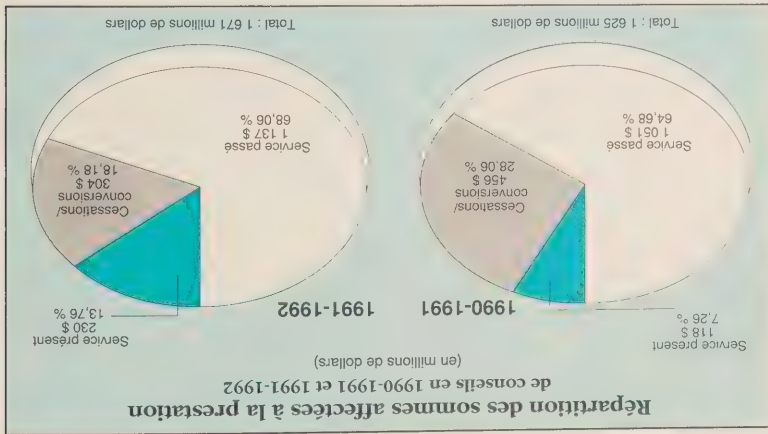
Le personnel de la Section des conseils sur les régimes de retraite rencontre périodiquement les agents de Revenu Canada pour discuter de

questions générales touchant la prestation de conseils et pour obtenir leur avis sur des sujets relatifs aux systèmes qui influent sur les régimes de retraite et sur leur cadre de réglementation.

Depuis le milieu de 1988, nous collaborons avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord et Revenu Canada pour mieux coordonner l'examen des régimes de retraite privés parraînés par les bandes indiennes et financés par le MAIN en

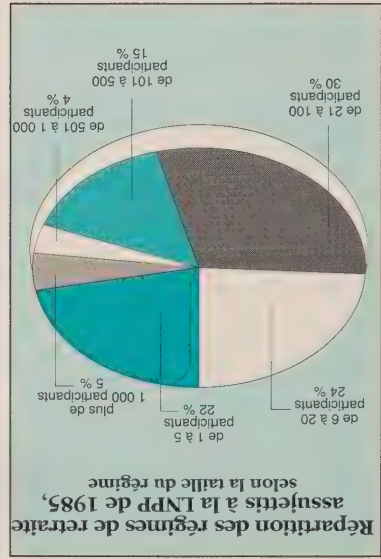
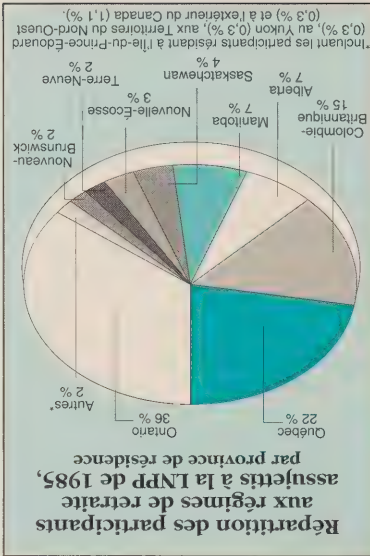
vertu de son Programme de financement des régimes de pension indiens (PFPI).

Nos méthodes visent à garantir la conformité des régimes de retraite à la législation pertinente et aux autres exigences gouvernementales avant que les bandes ne reçoivent une aide financière. En 1991-1992, nous avons examiné 119 régimes en vertu du PFPI (188 en 1990-1991) et approuvé le versement d'une aide financière dans 98 cas (127 en 1990-1991). Au cours de l'année, nous avons également examiné 102 modifications à des régimes bénéficiant déjà d'une aide financière en vertu du PFPI.



Les analystes des régimes de retraite et les actuaires examinent les rapports financiers périodiques, y compris ceux des actuaires et des vérificateurs indépendants, pour conclure l'application, par les régimes, des normes de financement et de solvabilité prévues par la LNPP. Des spécialistes inspectent aussi sur place certains régimes assujettis à la LNPP. En 1991-1992, la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension a délivré des certificats d'agrément à 236 régimes qui, pour la première fois, se conforment à toutes les dispositions de la Loi. De ce nombre, 142 étaient agréés sous le régime de l'ancienne *Loi sur les normes des prestations de pension*. Soixante-six nouveaux régimes ont déposé une demande d'agrément auprès du Bureau et 64 ont été abolis ou fusionnés à d'autres régimes. Les frais d'application et d'administration de la LNPP ont totalisé 2,9 millions de dollars en 1991-1992. De cette somme, 2,2 millions de dollars ont été récupérés à même les frais exigés des répondants. Le barème en vigueur pour recouvrer les frais qu'il assume pour appliquer et administrer la LNPP. Le déficit de 1991-1992 sera intégré aux frais à percevoir en 1993-1994.

avec les répondants des régimes ou leurs représentants, le Bureau veille à faire appliquer les normes minimales prévues par la législation, notamment en ce qui touche le financement, l'adhésion à un régime, l'acquisition du droit aux prestations, l'immobilisation des cotisations, le droit des participants de se retirer du régime pour cause de préretraite, le placement des fonds du régime et la divulgation de renseignements aux participants.



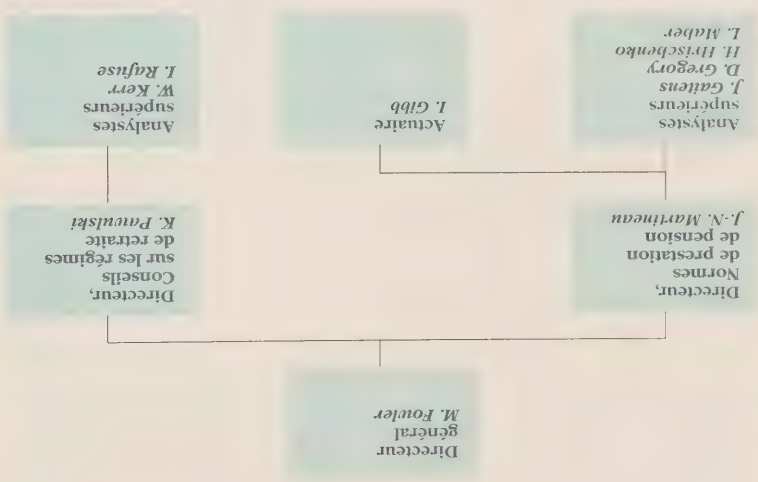
Administration de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension

La *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* (LNPP) s'applique aux régimes de retraite offerts par les employeurs et s'adresse à plus de 600 000 participants. La valeur marchande de l'actif des régimes dont le Bureau assure la surveillance totalisait quelque 40,6 milliards de dollars à la fin de 1991.

Les banques, les transporteurs aériens et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications ainsi que certaines sociétés d'État sont au nombre des entreprises généralement assujetties à la réglementation fédérale. Il en va de même de toutes les prestations liées à un emploi ou à un régime de retraite versées aux résidents du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Les graphiques qui suivent illustrent quelques-unes des caractéristiques de ces régimes de retraite. En étudiant le libellé des régimes de retraite et les changements qui y sont apportés et en communiquant



Division des régimes de retraite

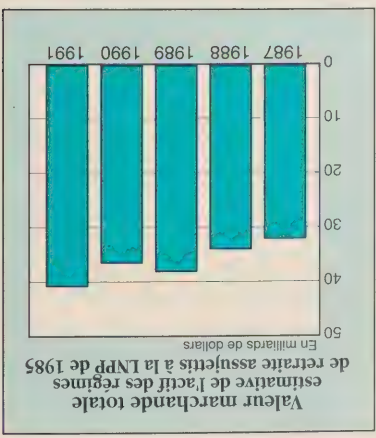
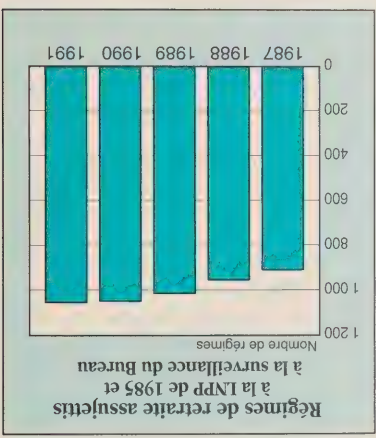


Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils à cet égard

Le Bureau surveille quelque 1 100 régimes de retraite, la plupart étant offerts par les employeurs. Ces régimes couvrent les employés d'organismes relevant de la compétence du gouvernement fédéral, comme les banques, les transporteurs aériens et les entreprises de transport interprovincial et international et de télécommunications. Certains régimes comptent un seul participant et d'autres en regroupent plusieurs milliers.

En 1991-1992, le Bureau a procédé à l'inspection sur place de 60 régimes de retraite. Il prévoit d'effectuer 45 autres inspections en 1992-1993. Le Bureau fournit également des conseils à Revenu Canada - Impôt (RC-I) et au ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) au sujet des régimes de retraite offerts par les employeurs.

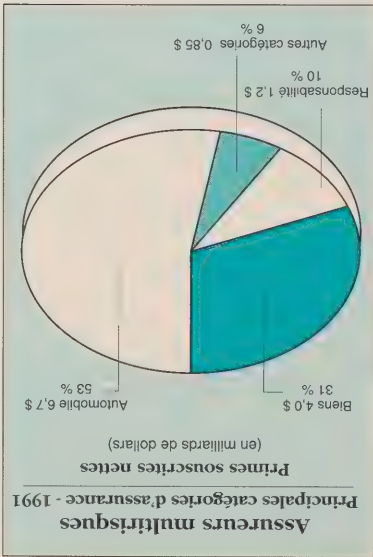
Division des régimes de retraite



La Division des régimes de retraite, qui relève d'un directeur général, englobe la Section des conseils sur les régimes de retraite et la Section chargée de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, chacune étant confiée à un directeur.

Dépôt des rapports actuariels

En vertu de la Loi sur les sociétés d'assurances, les sociétés sont tenues de déposer des rapports actuariels concernant la suffisance des provisions pour sinistres. La Section de l'actuariat continue d'élaborer les documents et les méthodes nécessaires et de les améliorer. Pour accroître la qualité des statistiques sur les sinistres et des bases de données, les organismes de réglementation du Canada ont ajouté de nouveaux tableaux sur les sinistres pour compléter les données plutôt fragmentaires contenues dans les formulaires d'états financiers existants.



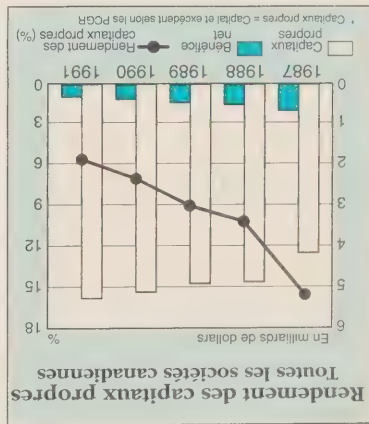
souscriptions ou des sinistres, ce qui a entraîné une baisse des bénéfices. Fondés sur le rapport entre les fonds propres réglementaires et le passif et les provisions requises, les canadiennes se sont quelque peu améliorés en 1991. Les fonds propres mativement 29 p. 100 du passif et des provisions requises à la fin de 1991, comparativement à 28 p. 100 à la fin de 1990.

Base de données sur les états financiers

Le Bureau a décidé d'établir sa propre base de données interne pour recueillir et stocker les renseignements contenus dans les états financiers des sociétés d'assurances multirisques et pour en faciliter la récupération. Jumelée à la nouvelle procédure de dépôt des états financiers des sociétés, la nouvelle base de données permettra d'accroître l'efficacité et l'efficience de l'analyse des états financiers des sociétés.

Résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques en 1991

En 1991, les résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale ont été mitigés, tandis que ceux des sociétés britanniques et étrangères ont été plus encourageants que ceux de 1990; les bénéfices des sociétés canadiennes ont baissé de quelque 17 p. 100 par rapport à 1990. En général, les bénéfices des sociétés à charte fédérale ont fléchi de 7 p. 100 entre 1990 et 1991. Les bénéfices enregistrés en 1991 par les sociétés canadiennes à charte fédérale ont offert un rendement de 6 p. 100 de l'avoir propre comparativement à 7 p. 100 en 1990 et à 9 p. 100 en 1989. Il semble que cette baisse des bénéfices soit imputable à une détérioration plus marquée des souscriptions ou des sinistres, plus particulièrement dans les branches d'assurance de biens et de responsabilité. Cette situation découle principalement de la concurrence accrue à l'égard de ces branches d'assurance. Par ailleurs, la concurrence s'est avivée en raison de l'augmentation des fonds propres disponibles à la suite de la valorisation des portefeuilles de titres et du fait que les sociétés ont cherché à diversifier leurs activités en délaissant quelque peu le secteur de l'assurance automobile. Bien que les revenus de placements aient légèrement augmenté en 1991, cette hausse n'a pas suffi à compenser le niveau des



L'agrement du surintendant qui les autorise à assurer les risques dans des branches d'assurance précises. À la fin de 1991, les analystes des documents des sociétés avaient examiné quatre demandes de constitution en société et huit demandes d'agrement. En partie à cause de la récession, nous avons observé une tendance à la rationalisation de l'industrie et une augmentation complexe des demandes d'approbation de transfert d'opérations, de fusion et de changement de propriétaire. En 1991, 34 sociétés ont soumis des projets de restructuration, de transfert ou de prise en charge de portefeuilles. Les analystes des documents des sociétés ont également étudié 21 demandes d'ajout ou de suppression d'opérations d'assurance.

Dans le but de rendre la réglementation plus efficace, le personnel de la Division des sociétés d'assurances multirisques et le personnel des systèmes a conçu et mis en oeuvre un nouveau système d'information sur les sociétés. La surveillance requiert l'étude de leurs résultats d'exploitation et l'analyse des ratios financiers calculés à partir des données financières obtenues

périodiquement. Lorsque des précisions s'imposent, les analystes des opérations communiquent avec les assureurs et, au besoin, rencontrent leurs représentants pour discuter de points d'intérêt commun. À partir des données recueillies par les analystes des opérations dans le cadre de leurs activités de contrôle, les inspecteurs et les actuaires peuvent analyser les risques, ce qui permet de préciser la portée de chaque inspection sur place et des examens approfondis des rapports actuaires.

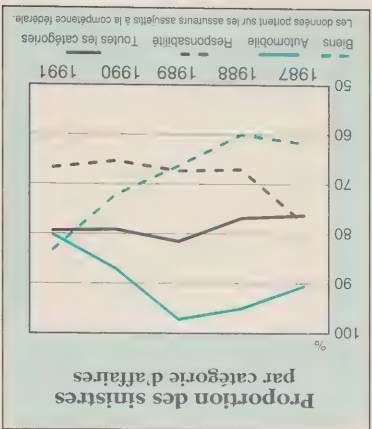
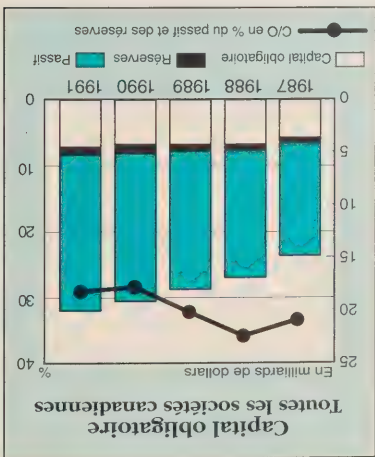
La Section de l'analyse est également chargée de formuler des recommandations aux cadres supérieurs du Bureau et au Ministre quant à l'application de mesures de réglementation ou à l'approbation de changements importants dans la structure des sociétés.

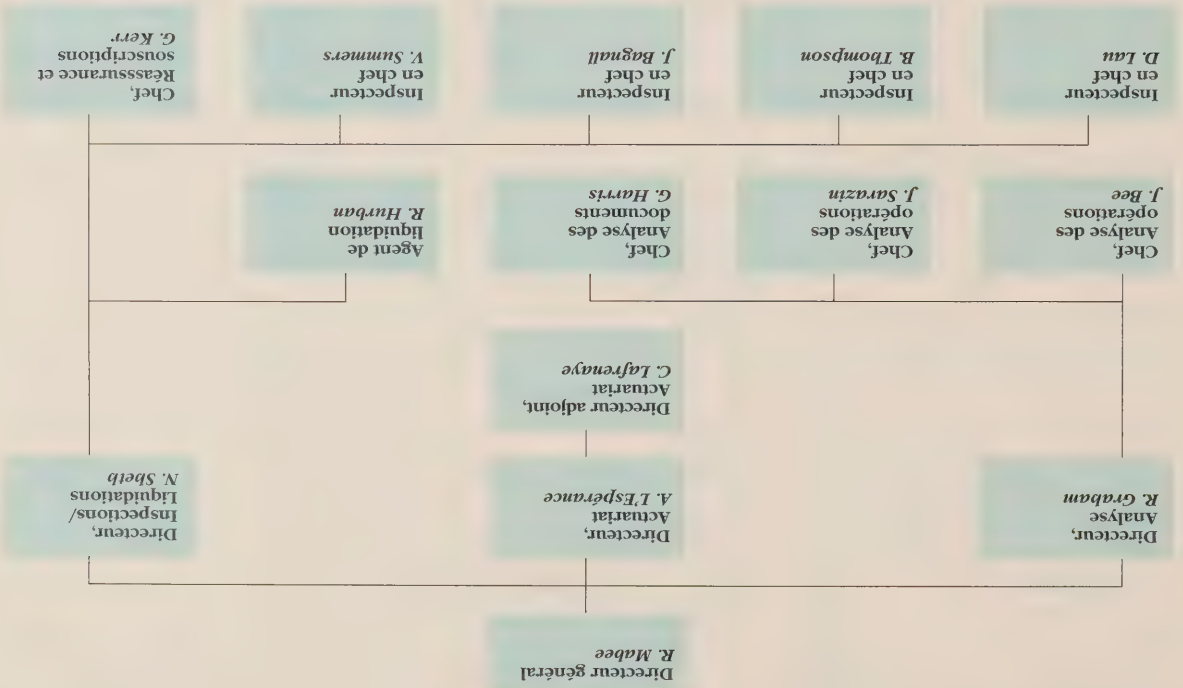
Section des inspections et des liquidations

La Section des inspections et des liquidations, qui relève du directeur des inspections et des liquidations, assure l'inspection sur place des assureurs et surveille les travaux des inspecteurs affectés aux bureaux de Vancouver, de Winnipeg

Section de l'actuariat

Les employés de la Section de l'actuariat évaluent la suffisance des primes non gagnées et des sinistres non payés. À cette fin, ils examinent et analysent les rapports actuariels des sociétés, veillent au suivi de cet examen et demeurent en communication avec les analystes des opérations et les inspecteurs pour transmettre ou obtenir des données actuarielles complémentaires. Les employés de la section communiquent également avec les représentants de l'Institut canadien des actuaires pour participer à l'élaboration de rapports financiers et de normes d'évaluation acceptables pour les sociétés d'assurances multirisques.





Division des sociétés
d'assurances multirisques

Au Canada, on compte plus de 450 sociétés d'assurances multirisques, dont 254 détiennent une charte fédérale et sont assujetties à la surveillance de l'Etat. Parmi ces derniers, 105 sont constituées en vertu des lois du Canada et les 149 autres sont des sociétés non canadiennes exploitant des succursales au Canada. Le personnel de la Division des sociétés d'assurances multirisques est chargé de surveiller et de réglementer toutes les sociétés d'assurances multirisques à charte fédérale. Il procède aussi à l'inspection des sociétés à charte provinciale du Manitoba et de quelques syndicats d'assurances, comme le *Canadian Industrial Risk*

Section de l'analyse

La Section de l'analyse comprend l'Analyse des documents des sociétés et l'Analyse des opérations. Deux groupes de l'Analyse des opérations assurent la surveillance courante des sociétés à charte fédérale, tandis que le groupe de l'Analyse des documents des sociétés évalue les demandes de constitution et, d'après, de même que les demandes de modifications importantes des sociétés actives. Avant de pouvoir exercer leur activité au Canada, les sociétés d'assurances multinationales doivent obtenir

Insureurs et le Canadian Aviation Insurance Group. La division, dont l'organigramme figure ci-après, relève d'un directeur général.

Rentes. La vente de contrats de rente, surtout sous forme de régimes d'épargne-retraite individuels et collectif, a progressé de façon soutenue au cours des 10 dernières années.

En 1991, les primes liées aux rentes ont totalisé 11,5 milliards de dollars. Elles représentaient 51,5 p. 100 du revenu-primes net total au Canada, comparativement à un revenu-primes net de 10,7 milliards de dollars, qui représentait 50,8 p. 100 du revenu-primes total en 1990. Contrairement à la situation notée l'année précédente, les contrats de rente collectifs ont connu une croissance beaucoup plus rapide que les contrats de rente individuels en 1991. Bien que les consommateurs canadiens continuent d'épargner eux-mêmes au lieu de s'en remettre uniquement à des régimes financiers par le gouvernement ou par leur employeur, ils avaient relativement moins de capitaux à placer en 1991 que l'année précédente, surtout à cause de la conjoncture économique difficile.

Assurance contre les accidents et la maladie. Les polices d'assurance contre les accidents et la maladie offertes aux Canadiens par des sociétés d'assurance-vie complètent les régimes d'assurance santé mis en place par l'État et prévoient une garantie supplémentaire pour services de santé, des rentes d'invalidité, une assurance couvrant les soins dentaires et des garanties en cas de décès ou de mutilation par accident. Ce type d'assurance est habituellement vendu sous forme de régime collectif ou par vente massive. Le revenu-primes net sur les polices contre les accidents et la maladie en vigueur au Canada continue d'augmenter de façon stable. Il a progressé de 6 p. 100 entre 1990 et 1991, passant de 4,2 à 4,4 milliards de dollars.

Revenu-primes net et provisions mathématiques

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 1991, les sociétés à charte fédérale ont déclaré un revenu-primes net de 22,4 milliards de dollars à l'égard de tous les groupes de produits d'assurance, soit 6,1 p. 100 de plus qu'en 1990. Leur actif total au Canada a progressé de 10,9 p. 100, passant de 121 milliards de dollars à la fin de 1990 à 134 milliards de dollars à la fin de 1991. De plus, les sociétés canadiennes sont très actives à l'étranger. À cet égard, elles ont déclaré un revenu-primes net non consolidé de 11 milliards de dollars pour 1991 et un actif de 57,5 milliards de dollars. En comparaison, les sociétés étrangères exploitant des succursales au Canada ont déclaré un revenu-primes net de 4,2 milliards de dollars au Canada pour 1991 et un actif au Canada de 24,8 milliards de dollars.

Les provisions mathématiques constituent le principal élément de passif inscrit au bilan des sociétés d'assurance-vie. Ces provisions, auxquelles s'ajoutent les revenus-primes et les revenus de placements futurs, serviront à financer les engagements contractuels futurs en vertu des polices. À la fin de 1991, ces provisions représentaient respectivement 75 et 68 p. 100 du passif et de l'actif des sociétés d'assurances à charte fédérale à l'échelle mondiale.

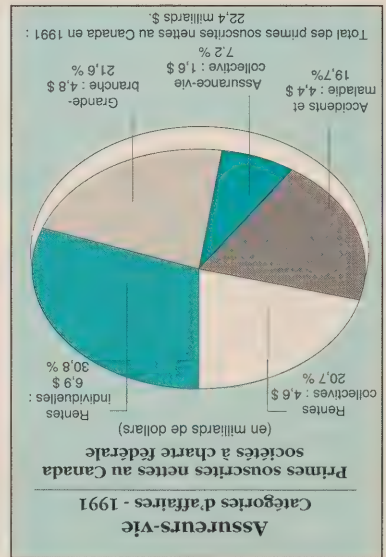
Écart entre les fonds propres et l'excédent et le passif

Le Bureau exige des sociétés d'assurance-vie constituées en vertu des lois fédérales qu'elles conservent des fonds propres et un excédent supérieur à leur passif. C'est-à-dire les fonds propres et l'excédent en pourcentage du passif, a légèrement diminué entre 1990 et 1991, passant de 8,2 à 8,1 p. 100. La marge de solvabilité des assureurs-vie canadiens est en baisse depuis 1986, année où elle s'est établie à 9,3 p. 100. Cette diminution est avant tout imputable au fait que les assureurs-vie vendent moins de produits d'assurance-vie à long terme, qui offrent d'importantes marges à l'égard des primes, et davantage de produits à rentes différées à court terme, secteur où les autres institutions financières exercent une vive concurrence, ce qui favorise la compétitivité sur le plan des prix et une réduction des marges bénéficiaires.

Malgré la tendance à la baisse des marges d'excédent, le Bureau estime que la situation financière de l'industrie canadienne de l'assurance-vie demeure bonne.

Rationalisation de l'industrie

En 1991, l'industrie de l'assurance-vie a continué de rationaliser ses activités en raison d'une conjoncture difficile et d'une intensification de la concurrence. Le Bureau a traité huit demandes enjoignant le Ministère d'approuver des cessions d'opérations et la réassurance de blocs de polices. Trois de ces demandes visaient des polices au Canada; les cinq autres portaient sur des polices à l'étranger.



Résultats d'exploitation des sociétés d'assurance- vie en 1991

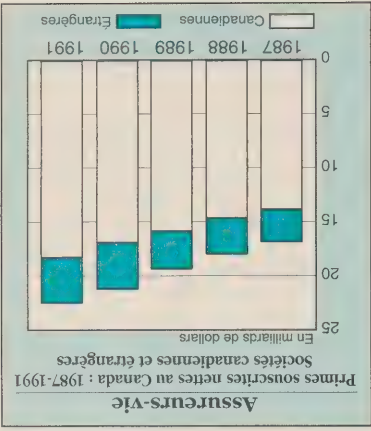
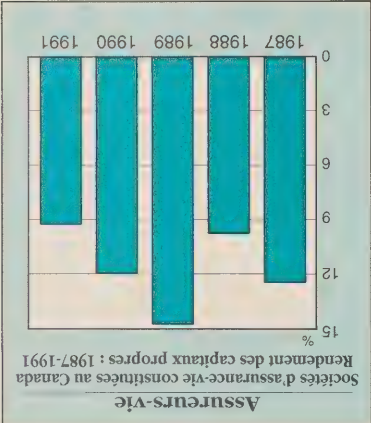
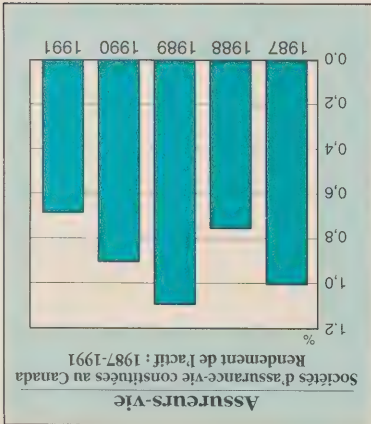
L'industrie canadienne de l'assurance-vie se compose de sociétés constituées au Canada, en vertu des lois fédérales ou provinciales, et de sucursales canadiennes de sociétés constituées à l'étranger. Toutes les sociétés fédérales et les sociétés étrangères qui exploitent des sucursales au Canada sont assujetties à la législation fédérale en matière d'assurances qu'applique le Bureau. En plus de détenir une charte fédérale, les sociétés doivent obtenir un permis dans chaque province ou territoire où elles exercent leur activité.

À la fin de 1991, on comptait au Canada 144 sociétés d'assurance-vie à charte fédérale (57 constituées en vertu des lois fédérales et 87 sociétés

étrangères) et 34 sociétés de secours mutuels (15 constituées en vertu des lois fédérales et 19 sociétés étrangères). Au cours de l'année, une société a été constituée en vertu des lois fédérales, deux sociétés étrangères ont fusionné et une société d'assurance-vie étrangère et deux sociétés de secours mutuels étrangers se sont retirés du marché. Comme par les années précédentes, les sociétés d'assurance-vie et les sociétés de secours mutuels à charte fédérale représentent environ 95 p. 100 du marché de l'assurance-vie au Canada; les sociétés à charte provinciale interviennent pour le reste, soit 5 p. 100.

Les sociétés d'assurance-vie offrent toute une gamme de produits d'assurance possédant deux éléments communs : la protection contre les difficultés financières en cas de décès ou de maladie et l'épargne. L'assurance-vie, les rentes et l'assurance contre les accidents et la maladie constituent les trois principaux groupes de produits. Les sociétés de secours mutuels offrent une gamme plus restreinte de produits dans ces trois groupes.

Assurance-vie. Le revenu-primes net au Canada a augmenté de 3,6 p. 100 entre 1990 et 1991, passant de 6,22 à 6,45 milliards de dollars. Cette croissance est en grande partie attribuable à l'assurance-vie individuelle, qui a généré un revenu-primes net de 4,84 milliards de dollars en 1991 comparativement à 4,67 milliards de dollars en 1990. Le revenu-primes net provenant des régimes collectifs a légèrement augmenté, passant de 1,55 à 1,6 milliard de dollars entre 1990 et 1991.





Section de l'analyse des opérations

Lorsqu'une société obtient un

agrément qui l'autorise à assurer des risques dans certaines branches, elle doit se conformer aux dispositions de la loi qui la régit. En vertu de la

Loi sur les sociétés d'assurances, les sociétés doivent produire des rapports annuels et d'autres documents

d'appui. Les analystes de la Section de l'analyse des opérations effectuent un examen sommaire de ces pièces. Ils soumettent les données à des tests de

pré-alerte et analysent les tendances pour détecter rapidement les sociétés susceptibles d'être aux prises avec des problèmes financiers.

Les analystes surveillent aussi en permanence la situation financière des sociétés et discutent des questions qui les préoccupent avec les

représentants de ces dernières. Si une société semble connaître de sérieux problèmes financiers, les analystes étudient ses opérations de très près et peuvent recommander que la gamme

d'activités de la société soit restreinte ou que son agrément soit annulé. Les analystes fournissent aussi aux inspecteurs des renseignements pouvant être utilisés pour établir la portée

de l'inspection.

Section des inspections

L'une des étapes essentielles des

activités de surveillance est l'inspection sur place effectuée au siège social

de chaque société, habituellement tous les deux ans, et plus fréquemment au besoin. Cette tâche est la

plus importante qui soit confiée à la Section des inspections de la Division de l'assurance-vie, dont les employés

sont groupés au bureau de Toronto. Les employés des autres bureaux régionaux, soit Montréal, Winnipeg et Vancouver, procèdent aussi à

certaines inspections.

Les inspecteurs étudient les états financiers, les documents de réglementation et les rapports des vérificateurs internes et externes des sociétés.

Ils rencontrent les cadres supérieurs pour évaluer la situation financière de la société, déterminer si elle se

conforme à la *Loi sur les sociétés d'assurances* et à ses règlements d'application, commenter ses plans

de gestion et d'entreprise et évaluer des perspectives financières. Les inspecteurs soumettent leurs conclusions aux cadres supérieurs de la société et précisent au besoin les

Section de l'actuariat

Parce qu'elles fournissent une

protection prenant la forme d'assurance-vie, d'assurance maladie et de rentes, les sociétés doivent

établir des réserves suffisantes pour se protéger contre les risques importants qui découlent de leurs

obligations. En vertu de la *Loi sur les sociétés d'assurances*, chaque société est tenue de nommer un actuaire

responsable de l'évaluation qui doit faire rapport sur la suffisance de ses réserves. L'actuaire doit choisir les hypothèses d'actualisation des versements que la société devra effectuer ultérieurement et donc, déterminer la

Section de l'analyse et de l'administration des valeurs mobilières

déterminer le passif.

revoir les calculs effectués pour

hypothèses d'évaluation et pour

de la société du fondement des

rapports annuels et discuter avec les représentants

pour discuter avec les représentants

rapport de l'actuaire responsable de

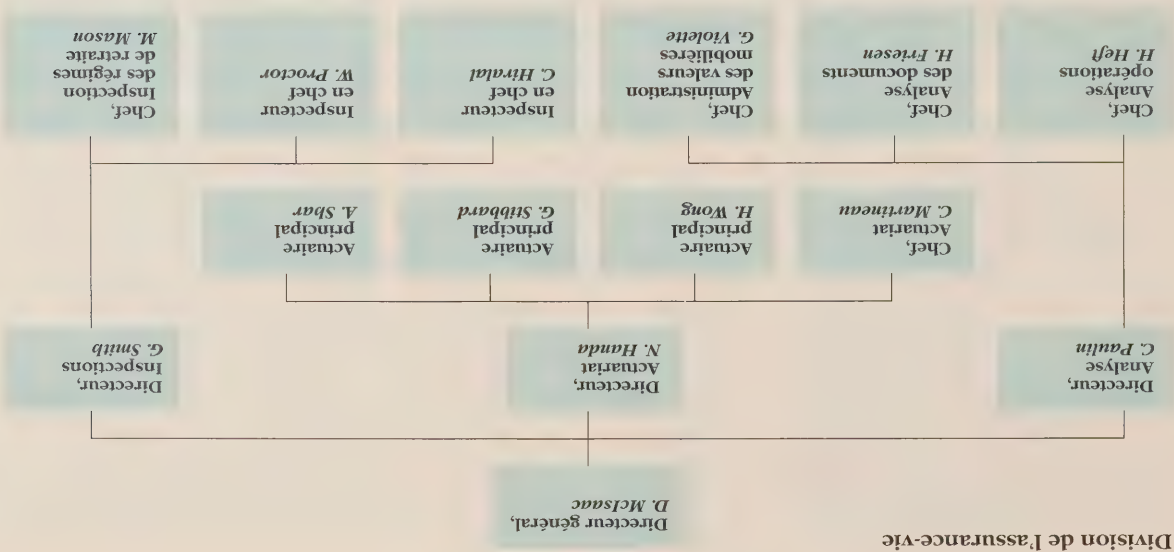
l'évaluation et profitent de l'occasion

pour discuter avec les représentants

rapport de l'actuaire responsable de

l'évaluation et profitent de l'occasion

pour discuter avec les représentants



Division de l'assurance-vie

Les employés de la Division de l'assurance-vie assurent certaines responsabilités à l'égard des sociétés d'assurance-vie et des sociétés de secours mutuels avant même qu'une institution soit autorisée à assurer des risques. Ils doivent s'acquitter de leurs obligations relatives à la réglementation et à la surveillance tant qu'une société exerce ses activités. À cette fin, la structure de la division tient compte de ses fonctions, comme en témoigne son organigramme.

Aucune société à charte fédérale ou étrangère ne peut assurer des risques au Canada sans une ordonnance, requête d'un certificat d'agrément et de constitution en société incombant aux analystes de cette section. Après avoir évalué la suffisance des fonds propres, le plan d'entreprise et les recommandations au sujet de la demande. Des critères semblables régissent l'étude des demandes de fusion et de transfert d'opérations. La section de l'analyse des documents des sociétés est également chargée de l'examen des demandes portant sur les placements dans les filiales, l'émission d'actions, la modification des chartes et les changements relatifs aux branches d'assurance dans lesquelles une société est autorisée à exercer son activité.

Les travaux de la division sont bien coordonnés avec ceux des divisions de l'interprétation, du Secteur des institutions de dépôt, et des divisions opérationnelles du Secteur des assurances et des pensions, qui sont présentées ci-après.

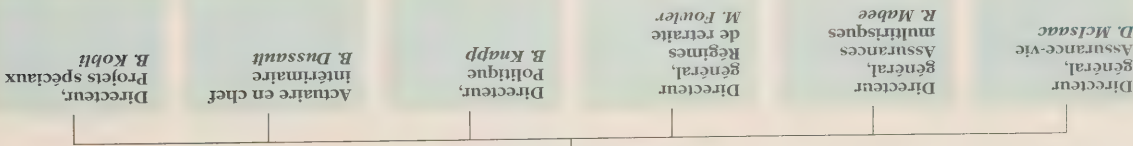
rances multirisques, aux sociétés de secours mutuels et aux régimes de retraite.

Section de l'analyse des documents des sociétés



Secteur des assurances et des pensions

Surintendant adjoint
intérimaire
D. A. McIsaac



Secteur des assurances et des pensions

Le Secteur des assurances et des pensions est dirigé par un surintendant adjoint et il comprend cinq grandes divisions : Politique, Assurance-vie, Assurances multirisques, Régimes de retraite et Actuariar. Cette structure tient compte de la nature spécialisée des activités de surveillance des régimes de retraite, des tâches inhérentes à la prestation de conseils et de services actuariels à l'État et des différences appréciables entre les segments de l'industrie des assurances.

Les employés du Secteur des assurances et des pensions sont répartis entre Ottawa et Toronto. Ils peuvent aussi compter sur des inspecteurs affectés aux bureaux régionaux de Montréal, de Winnipeg et de Vancouver.

Les sociétés d'assurances ont cotisé 23,1 millions de dollars en 1991-1992. De ce montant, 7,5 millions de dollars ont trait au recouvrement des frais d'administration assumés par le liqui-

des plaintes.

dateur au cours de l'exercice pour liquider neuf assurances multirisques qui avaient fait faillite antérieurement. À la suite de la récente réorganisation du Bureau, la Division des finances et la Division des communications et des affaires publiques relèvent maintenant, au plan de l'administration, du surintendant adjoint, Assurances et pensions. Des renseignements sur la Division des finances figurent à la fin du présent chapitre. Des détails sur la Division des affaires publiques sont intégrés au dernier chapitre du présent rapport, qui porte notamment sur le traitement

Division de la politique

Directeur,
B. Knapp

Agents
supérieurs,
J. Bruce
R. Webb
Gestionnaire,
Politique de
J. Prevost

La Division de la politique a vu le jour le 1^{er} juin 1992. Ses huit employés ont été recrutés dans les divers services de l'ancien Secteur de la politique de réglementation. La division est chargée d'élaborer la politique de réglementation et de fournir des interprétations et des avis, et elle exécute certaines tâches de contrôle de la conformité au sein du Secteur des assurances et des pensions. Depuis la promulgation de la nouvelle législation dans le domaine des assurances, la division a pour mandat de mettre la dernière main aux exigences en matière de suffisance des fonds propres et de revoir les formules de rapport financier pour les sociétés d'assurance-vie. La division élabore aussi les règlements nécessaires et transmet les lignes directrices appropriées aux sociétés d'assurance-vie, aux sociétés d'assu-

qui énonce quatre normes minimales des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements transnationaux. Ces normes minimales découlent du Concordat relatif aux principes de surveillance des établissements étrangers des banques que le Comité de Bâle a publié en 1983. Ces normes sont axées sur la coordination de la surveillance de manière à ce qu'aucune des activités des banques à l'échelle internationale n'échappe à la réglementation. Les normes abordent en partie les préoccupations qu'a suscitées la faillite de la Banque de crédit et de commerce international. Le Bureau respecte ces nouvelles normes minimales; il surveille les activités consolidées des banques et recueille périodiquement des renseignements sur leurs activités à l'échelle mondiale.

Processus d'harmonisation fédéral-provincial

Cette année, des représentants du Bureau ont participé à des réunions fédérales-provinciales pour discuter de l'harmonisation des lois, règles-ments et activités de surveillance applicables aux sociétés de fiduciaire et de prêt. Des sous-comités techniques dirigés par des cadres supérieurs chargés des institutions financières ont été constitués pour étudier des questions portant sur les placements, les liquidités et les prêts, la règle des sociétés, la suffisance des fonds propres, les écarts entre les principes comptables généralement reconnus et les principes comptables reconnus en matière de réglementation, de même que le partage de l'information. Les discussions se poursuivent.

des normes minimales de surveillance des groupes bancaires internationaux et de leurs établissements transnationaux. Le Comité de Bâle a été créé par les gouverneurs des banques centrales du Groupe des Dix à la fin de 1974 à la suite de la désorganisation des marchés bancaires et monétaires internationaux. Ce comité constitue une plate-forme qui permet aux organismes de réglementation des banques des pays membres de se rencontrer périodiquement pour discuter de questions touchant la surveillance des banques. Le Comité de Bâle a élaboré en 1988 un accord sur les fonds propres qui jetait des bases communes et établissait des normes minimales en matière de suffisance des fonds propres des banques actives sur la scène internationale.

Cette année, nous avons pris part aux travaux d'un sous-groupe de la BRI composé d'experts qui ont examiné la possibilité d'intégrer à l'accord sur les fonds propres les risques du marché issus des activités commerciales des banques. Les délibérations de ce sous-groupe ont été coordonnées avec les travaux du groupe de travail technique de l'Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV). Les discussions se poursuivent.

En avril 1992, nous avons fait parvenir aux banques canadiennes un document technique sur la reconnaissance du risque de crédit que pose les contrats à retour automatique assujettis à une compensation obligatoire, aux fins du calcul des besoins en fonds propres des banques internationales. Un sous-groupe de la BRI a préparé des documents de travail à la suite des conclusions rendues par un comité représentant des banques centrales au sujet de la validité juridique de la compensation et de son incidence sur les systèmes de paiements.

Le 6 juillet 1992, le président du Comité de Bâle a publié un document

Réglementation à l'échelle internationale

oeuvre de la nouvelle législation, nous devons adapter notre façon de superviser les institutions financières. D'une part, l'allègement des restrictions en matière de placements en facilitera le respect. D'autre part, les inspecteurs du Bureau devront insister davantage sur l'évaluation des politiques internes de placement des institutions. Par ailleurs, la nouvelle législation entraînera vraisemblablement la réorganisation d'un grand nombre d'institutions, ce qui nous obligera à mettre au point des façons novatrices de traiter efficacement avec les groupes qui en seront issus. Nous sommes impatients de collaborer dans ce nouveau contexte avec les institutions dont nous assurons la surveillance.

En 1991-1992, le Bureau a participé à la mise au point d'initiatives d'envergure internationale en prenant part aux travaux du Comité des règles et pratiques de contrôle des opérations bancaires (Comité de Bâle), qui relève de la Banque des règlements internationaux. Ces travaux englobent la poursuite des activités dans le domaine de la surveillance des risques du marché découlant des opérations commerciales des banques et l'examen de la nature du risque de crédit lié aux contrats de taux d'intérêt et de taux de change à retour automatique qui sont assujettis à une compensation bilatérale et multilatérale en vertu de dispositions législatives. Par ailleurs, on a noté une évolution du dossier

Systèmes

Le point sur les institutions de dépôt

Réforme législative

Après une importante révision, la législation fédérale régissant les institutions financières a été promulguée le 1^{er} juin 1992. Elle établit un nouveau cadre législatif pour les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt, les sociétés d'assurances et les associations coopératives de crédit. Le nouveau cadre comprend les éléments suivants :

- des pouvoirs élargis accordant une marge de manoeuvre accrue aux institutions financières pour leur permettre d'offrir une plus vaste gamme de services financiers;
- une nouvelle méthode de gestion prudente du portefeuille qui repose sur des responsabilités accrues en matière de gestion plutôt que sur des restrictions légérées des placements pour garantir une gestion adéquate des risques;
- une nouvelle politique en matière de propriété qui permet à un type d'institution financière d'acquiescer immédiatement la propriété d'autres types d'institutions financières;
- l'adoption de règles concernant les transactions intercessées qui permettent de réglementer les opérations entre parties liées;
- l'application de règles plus uniformes entre divers types d'institutions financières;
- une nouvelle série de règlements qui compléteront et préciseront la nouvelle législation.

La législation présente de nouveaux défis aux institutions financières et au Bureau. Pour remplir notre mandat à l'égard de la mise en

élaboré une politique interne en matière de formation linguistique pour donner une plus grande marge de manoeuvre aux gestionnaires dans ce domaine. De même, il a publié une politique d'équité en matière d'emploi pour préciser son engagement envers le programme fédéral d'équité en matière d'emploi.

Administration

Les employés fournissent des services de courrier et de distribution, et de gestion des documents, des locaux et du matériel. En outre, les bibliothèques des bureaux d'Ottawa et de Toronto constituent une source d'information pour tout le personnel et misent largement sur les prêts entre bibliothèques.

Sécurité et accès

Ce nouveau service, qui relève du directeur du Personnel, de l'administration et des systèmes, est chargé de coordonner tous les services de sécurité (sécurité personnelle et matérielle et sécurité des systèmes) et d'appliquer les dispositions des lois dans le domaine de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels. Ses autres fonctions englobent la classification des postes et la mise en oeuvre du programme d'attestation du mérite des employés.

Au cours de l'année écoulée, le service de la Sécurité et de l'accès a évalué les risques qui posent une menace dans tous les immeubles occupés par le Bureau et il a surveillé la mise en oeuvre de ses nouvelles méthodes de sécurité.

Division des services opérationnels

Cette division est chargée de veiller à ce que les renseignements fournis par les institutions de dépôt satisfassent aux exigences du Bureau en matière de surveillance et qu'ils puissent être facilement préparés par les institutions financières. Elle compte huit employés. La nouvelle législation confère une plus grande marge de manœuvre au Bureau pour ce qui est de préciser et de modifier la présentation de l'information. La division se fait donc une idée stratégique des besoins d'information du secteur avant de mettre en place les bases de données, technologies, systèmes et mécanismes de formation et de perfectionnement appropriés pour appuyer les services d'analyse et d'inspection.

Les employés de la division dirigent le Comité de l'information financière, le Bureau, la Banque du Canada, le ministère des Finances, la Société d'assurance-dépôts du Canada et

Statistique Canada. Ce comité élabore un programme de déclaration commun que qui satisfiera les divers besoins de ses membres, qui ont tous besoin de renseignements sur les institutions financières. Il doit donc faire approuver les exigences en matière de déclaration par les divers organismes publics représentés et en discuter avec les associations de l'industrie. Nous avons fait des progrès remarquables en vue de l'élaboration du programme de déclaration.

Les employés de la division sont chargés d'établir les fonctions planifiées, budgétisation, formation et perfectionnement au sein du secteur et de fournir des services administratifs généraux au surintendant adjoind.

Personnel

Personnel, administration et systèmes

Selon la structure renouvelée du Bureau, cette division relève, à des fins administratives, du surintendant adjoind, Institutions de dépôt.

Personnel, administration et systèmes

Le groupe du Personnel est chargé de toutes les questions portant sur les langues officielles, la classification, la dotation, la formation générale et en gestion, les relations de travail, y compris la négociation des conventions collectives avec les employés syndiqués, et les traitements et les avantages sociaux. En outre, il élabore et met en oeuvre des programmes liés au personnel, par exemple sur le plan de l'équité en matière d'emploi, de la santé et de la sécurité et de l'aide aux employés. Le groupe comprend des employés à Ottawa et à Toronto.

Ce groupe met en place les mécanismes et les programmes requis par le cadre de gestion des ressources humaines du Bureau. Parmi les questions importantes abordées, mentionnons l'examen et l'évaluation du rendement des employés, la formation et le perfectionnement, la planification des ressources humaines et la responsabilisation.

Cette année, le Bureau a amorcé l'examen des exigences linguistiques de tous les postes pour respecter les obligations que lui impose la Loi sur les langues officielles. Il a également

Directeur, Personnel,
administration et
systèmes
P. Headley

Gestionnaire,
Services
administratifs
R. Sabourin

Gestionnaire,
Services
administratifs
(Toronto)
G. Fox

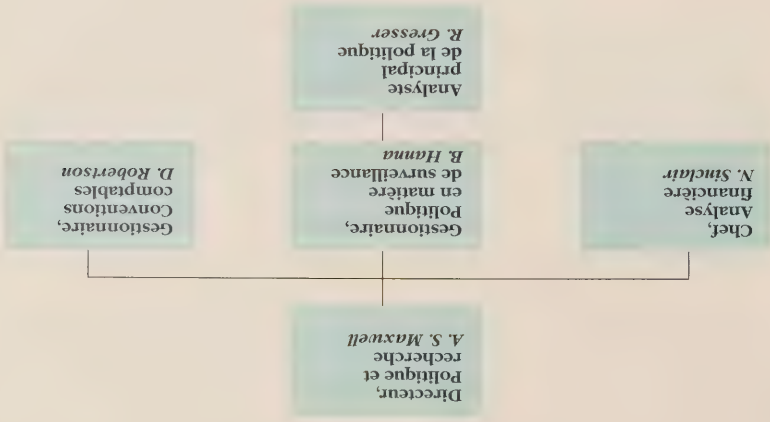
Gestionnaire,
Systèmes
d'information
G. Champagne

Politique
et relations
de travail
R. Tremblay

Conseillers
supérieurs
en personnel
M. Soutière
C. Warner-Nemchin

Chef,
Rémunération
et formation
M. Porter

Division de la politique et de la recherche

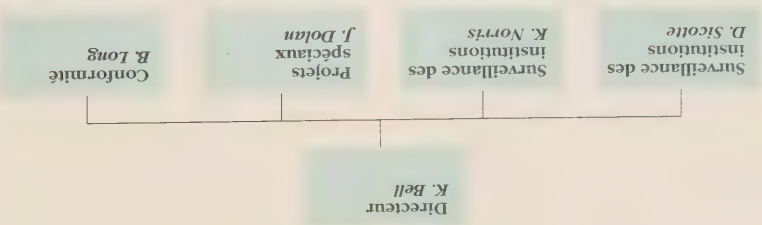


Le groupe de l'analyse financière prépare des analyses portant sur un secteur particulier ou sur plusieurs sociétés pour faciliter le processus d'inspection et l'élaboration de la politique. Il est également chargé de contrôler les portefeuilles de placements et de prêts des institutions de dépôt en vertu de la méthode de la gestion prudente. À l'aide des données financières fournies par les sociétés surveillées, le groupe précise les tendances au sein de l'industrie et l'évolution des principaux indicateurs de rendement des institutions et remet ces analyses aux inspecteurs pour faciliter le contrôle et l'inspection d'institutions financières habituellement sur la rentabilité de l'industrie, l'évolution des prêts non productifs, le niveau des provisions, et la suffisance et la composition des fonds propres. En outre, le groupe effectue des études spéciales et des analyses financières portant sur des cas particuliers.

En 1991-1992, le Bureau a transmis la Loi nationale sur l'habitation et a conseillé les banques au sujet de la comptabilisation des engagements de la radiation de ce pays de la liste de la radiation de ce pays de la liste des sociétés de fiducie et de prêt et des sociétés d'assurance-vie, de même qu'un projet de ligne directrice des- sur les prêts à intérêt non comptabilisés à l'intention des banques, des sociétés de fiducie et de prêt et des sociétés d'assurance-vie, de même que de la construction de biens immobiliers. Les employés du groupe des Conventions comptables ont joué un rôle important dans les activités du comité fédéral-provincial chargé d'étudier l'uniformisation des conventions comptables à l'intention des banques actives sur la scène internationale. En 1991-1992, ces groupes de la BRI se sont concentrés sur l'évaluation de l'acceptabilité de mécanismes innovateurs dans le cadre de l'accord de la BRI sur les fonds propres, l'élaboration de propositions sur le traitement financier des risques du marché et la préparation d'un document de consultation sur la comptation des contrats à retour automatique.

Au pays, les employés du groupe de la Politique de surveillance ont élaboré un avant-projet portant sur la suffisance des fonds propres des sociétés de fiducie et de prêt fédérales et ils ont participé aux travaux d'un comité fédéral-provincial chargé d'examiner l'uniformisation des normes de fonds propres des sociétés de fiducie et de prêt. Ils ont également poursuivi leurs travaux d'élaboration de nouvelles normes de fonds propres sur les exigences en matière de suffisance des fonds propres ont été publiées en forme définitive pour les banques et sous forme d'ébauche pour les sociétés de fiducie et de prêt. À la suite de travaux concernant l'égalité de pays désignés, il a été décidé de ne plus exiger l'établissement de provisions pour les prêts consentis au Mexique et d'autres risques liés à ce pays. Un projet de ligne directrice sur les limites régissant les engagements importants à l'intention des sociétés de fiducie et de prêt a également été publié pour fins de discussion. Les employés du groupe des Conventions comptables effectuent des recherches et élaborent des politiques comptables qui influent

Division de la conformité



Division de la conformité

pour toutes les institutions financières fédérales des lignes directrices comptables sur des questions particulières lorsque le surintendant croit que les principes comptables généralement reconnus (PCGR) n'offrent pas une solution convenable à un problème, que la marge de jugement permise par les PCGR doit être restreinte ou que les PCGR ne permettent pas d'appliquer le traitement indiqué aux institutions financières. La division effectue en outre des analyses financières.

La Division de la politique et de la recherche compte 16 employés répartis dans trois groupes : Politique de surveillance, Conventions comptables et Analyse financière. Les employés de la division collaborent étroitement avec ceux du Secteur des assurances et des pensions pour traiter de façon uniforme les problèmes liés à la prudence et aux conventions comptables qui influent sur les deux secteurs. Le personnel communiqué fréquemment avec des associations de l'industrie et avec des institutions, des organismes professionnels, d'autres ministères et organismes fédéraux et provinciaux, et les organismes de surveillance des autres pays du G10.

En avril 1991, le Bureau a publié à l'intention des banques un manuel renfermant des lignes directrices portant sur la comptabilité et la surveillance. La Division de la politique et de la recherche est chargée d'élaborer ces lignes directrices et de les mettre à jour. Un manuel du même genre pour les sociétés de fiduciaire et de prêt a été publié en août 1992.

Les employés chargés de la Politique de surveillance participent à l'élaboration de normes sur la suffisance des fonds propres et d'autres normes de prudence appliquées aux institutions de dépôt. Leurs activités englobent la représentation du Bureau au sein de groupes de travail de la Banque des règlements internationaux (BRI) dont la tâche consiste à étudier les risques qui préoccupent les organismes de surveillance des

Division de la politique et de la recherche

Dans notre structure renouvelée, la Division de la politique et de la recherche élabore des projets de politique de réglementation et des lignes directrices à l'intention des banques, des sociétés de fiduciaire et de prêt et des associations coopératives de crédit. Elle prépare également

Division des inspections

La Division des inspections, qui est dirigée par un directeur général à Toronto et qui est appuyée par trois gestionnaires en régions, est chargée de contrôler et d'inspecter les institutions de dépôt. L'expérience acquise depuis près de cinq ans révèle que pour accroître l'efficacité de leurs activités de surveillance, les gestionnaires doivent connaître et bien comprendre les activités des institutions surveillées. Nous saisissons maintenant très bien la valeur de la «méthode de la gestion du portefeuille» appliquée à la surveillance des institutions de dépôt.

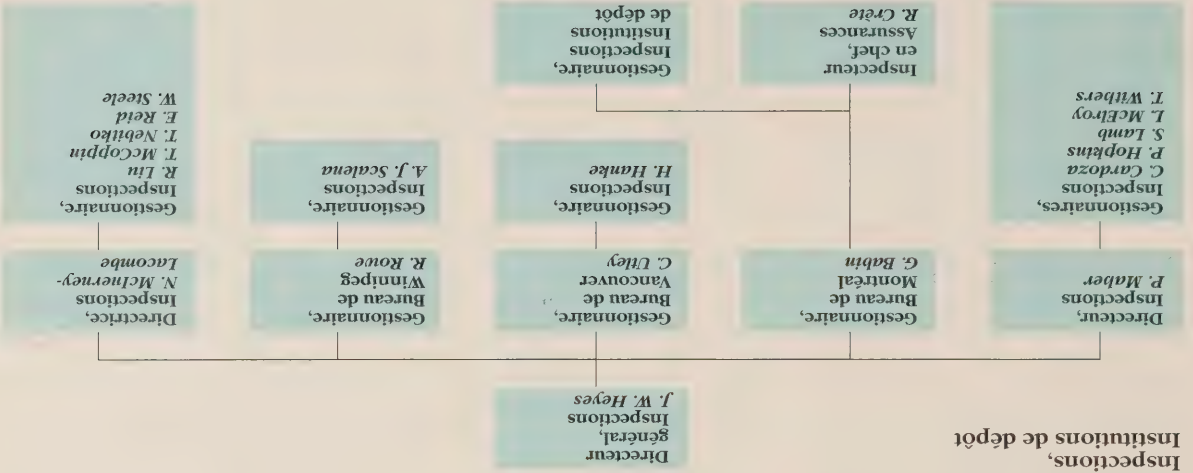
Le gestionnaire de portefeuille représente le gestionnaire ou le groupe de gestion chargé de la surveillance, de l'inspection, des rapports et du suivi à l'égard de toutes les institutions qui lui sont confiées. Il agit habituellement de la première personne ressource du Bureau qu'une institution peut consulter au sujet de questions d'ordre non financières, par exemple, concernant une politique. Certaines différences entre les institutions de dépôt n'ont pas été éliminées par la nouvelle législation, mais elles sont négligeables du point de vue du processus d'inspection.

Il n'est plus nécessaire de charger des divisions spéciales de secteurs d'activité particuliers; il convient davantage de confier des groupes d'institutions de dépôt à des gestionnaires. Même s'il subsistait toujours des écarts entre les institutions, cette nouvelle approche nous permettrait d'uniformiser les méthodes de surveillance des institutions, d'application de la méthodologie de l'inspection et de déclaration des conclusions dans les domaines de la réglementation et de la surveillance.

Suivant les principes, les politiques et les critères énoncés dans le Cadre d'inspection, les inspecteurs des bureaux de Montréal, de Toronto, de Winnipeg et de Vancouver sont chargés de la planification et de l'exécution sur place des inspections, ainsi que de la préparation de rapports et du suivi. À la fin de juin 1992, on comptait 43 inspecteurs à plein temps à Toronto, 12 à Montréal, 8 à Vancouver et 6 à Winnipeg. Le personnel des bureaux régionaux relève du directeur général des Inspections à Toronto et est également chargé de l'inspection des sociétés d'assurances et des régimes de retraite.

Aux fins de surveillance, l'analyse de données financières et autres permet de circonscrire les principaux risques assumés par l'institution, ce qui facilite l'orientation des travaux sur place. La détérioration de la qualité de l'actif constitue le risque le plus important pour toutes les institutions. Pour évaluer ce risque dans les institutions de dépôt, le Bureau retient les services d'experts-conseils chargés des dossiers de crédit d'importantes institutions financières, maintenant à la retraite. Ces intervenants appliquent leur vaste expérience et leurs solides connaissances à cet aspect important. La qualité du processus d'inspection est encore améliorée lorsque le Bureau fait appel à des spécialistes de l'inspection dans des domaines tels les systèmes d'information et les opérations de trésorerie, notamment pour élaborer des méthodes d'inspection spécialisées. Le bureau de Toronto coordonne une fois l'inspection terminée, les conclusions sont discutées avec les plus hauts dirigeants de l'institution et, par la suite, avec le comité de vérification du conseil d'administration de cette dernière. À cette occasion, les faits saillants sont mis en lumière et les correctifs nécessaires.

Institutions de dépôt



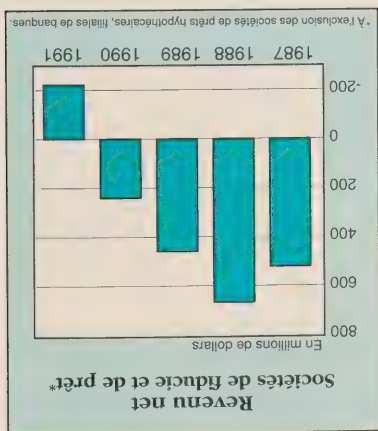
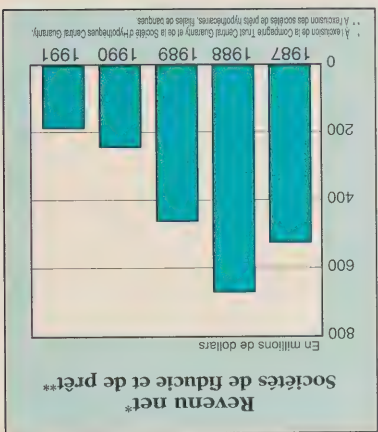
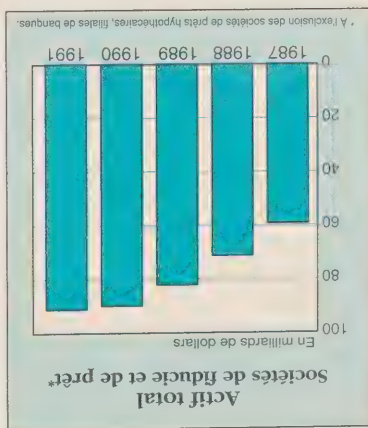


Sociétés de fiducie et de prêt

Des 66 sociétés de fiducie et de prêt surveillées par le gouvernement fédéral et en activité à la fin de 1991, 4 sociétés de fiducie et 5 sociétés de prêt n'acceptaient pas de dépôt. On dénombre actuellement 29 sociétés de prêt à charte fédérale. De ce nombre, 11 sont des filiales hypothécaires en propriété exclusive de banques à charte et ne sont pas visées par la présente analyse, car leurs résultats sont intégrés aux résultats consolidés des banques.

Au 31 décembre 1991, l'actif des sociétés de prêt totalisait 35 milliards de dollars, en hausse de 2,8 p. 100 par rapport à 1990. Quant à leur revenu net global, il s'établissait à 1 41,8 millions de dollars, soit 27 p. 100 de moins qu'en 1990. Au 31 décembre 1991, l'actif des sociétés de fiducie totalisait 56,1 milliards de dollars, ce qui correspond en gros à celui de l'année précédente. La forte perte déclarée par une société a engendré une perte nette de 363 millions de dollars. Abstraction faite de cette société, le revenu net a chuté de 64 p. 100 par rapport à 1990. Les sociétés de fiducie ont été durement touchées par la récession parce qu'elles concentrent leur activité sur les prêts hypothécaires. La plupart d'entre elles ont subi une perte de bénéfices; neuf sociétés ont déclaré une perte en 1991.

Au 31 décembre 1991, trois groupes de sociétés de fiducie et de prêt liées (trois sociétés de fiducie et trois sociétés de prêt) intervenaient pour 73 p. 100 de l'actif total des sociétés de fiducie et de prêt fédérales.



Filiales de banques étrangères

Au 31 octobre 1991, les 56 filiales de banques étrangères actives au Canada possédaient un actif total de 58 milliards de dollars, en hausse de 1 p. 100 par rapport à 1990.

Le revenu des filiales de banques étrangères a été plus durement touché par une détérioration de la qualité de l'actif que celui des grandes banques canadiennes. Le revenu net de ces filiales a atteint 26 millions de dollars en 1991, comparativement à 169 millions de dollars en 1990.

Le principal facteur de cette baisse du revenu réside dans une augmentation sensible de la provision pour pertes sur prêts au cours du premier semestre de l'année. Le rendement de l'actif s'est établi à 0,04 p. 100, contre 0,31 p. 100 en 1990. Les résultats pour 1991 varient beaucoup d'une institution à l'autre et 22 filiales de banques étrangères ont déclaré des pertes.

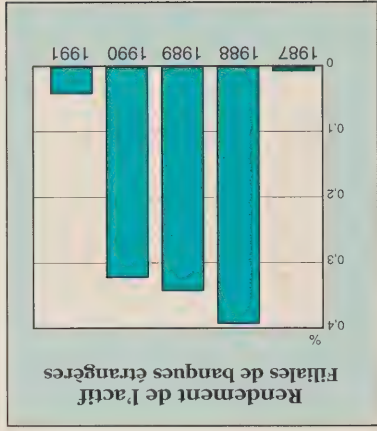
La rentabilité des filiales de banques étrangères est demeurée modeste au premier semestre de 1992. Leur revenu net a diminué de 35 p. 100 depuis un an et le rendement de leur actif est passé de 0,24 p. 100 à 0,16 p. 100. L'accroissement soutenu des provisions pour pertes sur prêts demeure la cause première de cette baisse de rentabilité.

Malgré la situation économique difficile, des progrès soutenus ont été réalisés en ce qui touche la réduction des engagements auprès des pays moins développés et l'amélioration de la suffisance des fonds propres.

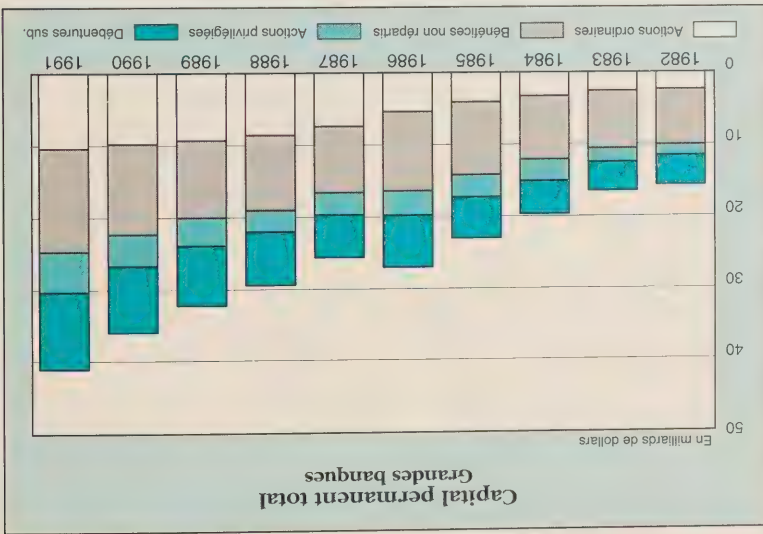
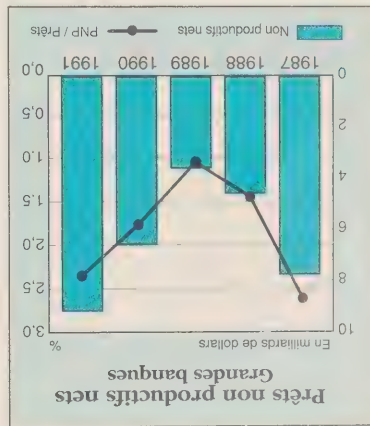
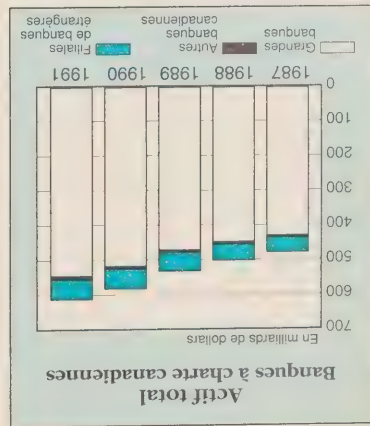
Les prêts aux pays moins développés ne constituent plus un fardeau important pour les grandes banques. Depuis 1987, elles ont réduit leurs engagements nets au moyen de provisions pour pertes, de ventes et d'centes de restructuration. Au 31 octobre 1991, le total des engagements nets représentait 16 p. 100 du capital-actions ordinaire, contre 20 p. 100 en 1990 et 134 p. 100 en 1986.

Depuis 10 ans, la suffisance des fonds propres des grandes banques, exprimée en pourcentage de l'actif, s'est considérablement améliorée. Les capitaux permanents des grandes banques sont passés de 13,6 à 40,9 milliards de dollars entre 1981 et la fin de 1991, ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 11,9 p. 100, contre 5,4 p. 100 dans le cas de l'actif. Vingt-cinq pour cent de cette augmentation est d'origine interne, ce qui constitue une part importante compte tenu du fait que les pertes sur prêts ont totalisé 33 milliards de dollars au cours de cette décennie, entraînant des coûts après impôts d'environ 18 milliards de dollars. Depuis 1988, la suffisance des fonds propres est assujettie, au Canada, à l'application du cadre de la Banque des règlements internationaux (BRI). En 1991, toutes les grandes banques ont dépassé le seuil des fonds propres en pourcentage de l'actif pondéré en fonction des risques, fixé à 7,25 p. 100. En 1992, ce seuil passera à 8 p. 100. Au 30 avril 1992, toutes les grandes banques dépassaient déjà ce niveau, affichant un ratio moyen de 9,1 p. 100.

Les six grandes banques canadiennes ont encore été affectées



par la récession au cours du premier semestre de 1992. Leur revenu net pour cette période a totalisé 1,2 milliard de dollars, en baisse de 34 p. 100 par rapport à la même période l'année précédente, tandis que les provisions pour pertes sur prêts ont grimpé de 118 p. 100. Les prêts non productifs nets des provisions pour pertes totalisaient 11,9 milliards de dollars au 30 avril 1992, soit 2,94 p. 100 des prêts.



d'agence ont coté 0,03 million de dollars pour l'exécution de travaux. Au chapitre du rendement financier des institutions de dépôt en 1991, la détérioration de la situation économique, qui est en grande partie imputable à la baisse des prix dans le secteur immobilier et à un processus général de restructuration économique en Amérique du Nord, a affecté la qualité de l'actif et la rentabilité. Les bénéfices ont diminué principalement en raison du plus grand nombre de prêts non productifs devant faire l'objet de provisions accrues pour pertes.

Pour l'exercice terminé le 31 octobre 1991, les six grandes banques ont déclaré un revenu total net de 3,7 milliards de dollars, en hausse de 4 p. 100 par rapport à 1990. Le rendement de l'actif fut de 0,69 p. 100 et celui du capital-actions ordinaire a atteint 14 p. 100, contre 0,71 p. 100 et 15 p. 100 respectivement en 1990.

Au 31 octobre 1991, l'actif des grandes banques totalisait 546 milliards de dollars, soit 99 p. 100 de l'actif des banques canadiennes et 89 p. 100 de celui de l'ensemble des banques à charte.

L'accroissement des bénéfices est attribuable à une hausse de 11 p. 100 des recettes totales découlant en partie d'une progression de 6 p. 100 de l'actif total. La récession a continué de faire sentir ses effets comme en témoigne l'augmentation des pertes sur prêts et des prêts non productifs.

Au 31 octobre 1991, les prêts non productifs nets des provisions pour pertes totalisaient 9,1 milliards de dollars, contre 6,5 milliards de dollars et 1,76 p. 100 respectivement à la fin de l'exercice 1990. Les provisions pour pertes sur prêts ont totalisé 2,7 milliards de dollars en 1991, en hausse de 60 p. 100 par rapport à 1990.

Les marges d'intérêt nettes ont augmenté au cours de l'exercice, passant de 2,89 p. 100 de l'actif en 1990 à 2,99 p. 100 en 1991. Comme les banques sont sensibles aux engagements à court terme, la baisse des taux d'intérêt en 1991 a fait que les coûts de financement ont diminué plus rapidement que le revenu d'intérêt, d'où un relèvement des marges. Cette amélioration a été quelque peu neutralisée par une augmentation de la valeur des prêts à intérêt non comptabilisés.

canadiennes répondant aux critères en matière de propriété et considérées comme des banques de l'annexe I. Les banques de l'annexe II, qui englobent les filiales de banques étrangères et une banque canadienne à capital fermé, ont coté 1,6 million de dollars. Les sociétés de fiducie et de prêt, les associations coopératives de crédit et les sociétés d'investissement ont versé respectivement 6,8, 0,4 et 0,3 millions de dollars à cet égard. En outre, la SADC a coté 0,4 million de dollars au titre des travaux exécutés en son nom par le Bureau en qualité de mandataire; par ailleurs, les provinces qui ont conclu un contrat

Secteur des institutions de dépôt

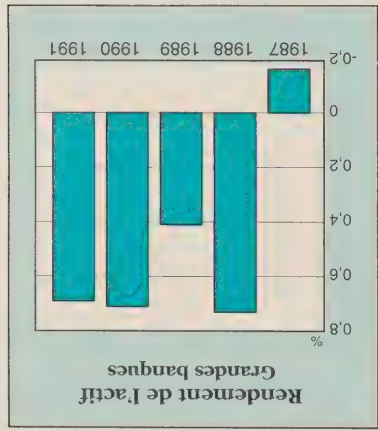
Secteur des institutions de dépôt

Le Secteur des institutions de dépôt, qui est dirigé par un surintendant adjoint, est chargé d'examiner tous les dossiers relatifs aux banques, aux sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement et aux associations coopératives de crédit régies par les lois fédérales. Le secteur procède en outre à l'inspection de certaines institutions à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la SADC. Le Bureau surveille et réglemente 29 sociétés de prêt, 29 sociétés de fiducie et 7 associations coopératives de crédit régies par les lois fédérales. Le secteur inspecte également certaines sociétés de fiducie ou de prêt à charte provinciale en vertu d'ententes fédérales-provinciales ou en qualité de mandataire de la SADC. Le Bureau surveille 21 institutions en application d'ententes semblables.

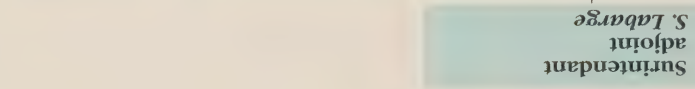
En outre, le Bureau s'occupe de l'agrément de sociétés d'investissement en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement et il effectue l'inspection des sociétés agréées. Les sociétés d'investissement recueillent des capitaux au moyen de titres de créance et utilisent le produit ainsi obtenu pour consentir des prêts, pour acheter des obligations, des débentures et des actions, ou pour effectuer des placements dans des biens-fonds produits de revenus ou

destinés à la revente. Ces sociétés sont constituées sous le régime de la Loi sur les sociétés par actions, mais elles peuvent demander l'agrément d'investissement, ou être tenues de l'obtenir en vertu de cette loi.

À la fin de mars 1992, 21 sociétés étaient constituées en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement, contre 20 un an plus tôt. L'actif des sociétés d'investissement agréées au 31 mars 1992 totalisait 34,7 milliards de dollars (36,2 milliards de dollars à la même date l'année précédente). Les activités de surveillance du Bureau sont assujetties à des mesures de recouvrement des coûts. Au total, les institutions de dépôt ont cotisé 15 millions de dollars en 1991-1992. De cette somme, 5,9 millions de dollars provenaient des banques



Surveillance des institutions de dépôt



- J. Heyes, Directeur général, Inspections
- K. Bell, Directeur, Conformité
- A. Maxwell, Directeur, Politique et recherche
- A. Brossard, Directeur, Interprétation
- A. Lamont, Directrice, Stratégique Southern Services
- I. Adamsons, Directeur, Services opérationnels



De quatre à deux secteurs

Le Bureau compte maintenant deux

secteurs au lieu de quatre. Ces sec-

teurs relèvent d'un surintendant

adjoint, l'un chargé des institutions

de dépôt et l'autre des assurances et

des pensions. À la suite de la promul-

gation de la nouvelle législation, une

partie importante des travaux du

Secteur de la politique de réglementation

nous est devenue permixte. Lorsque

nous avons envisagé la simplification

de la structure du Bureau, nous avons

tenu compte des préoccupations des

institutions financières, qui souhait-

aient continuer d'avoir accès à des

personnes comprenant bien leur sec-

teur d'activité. La nouvelle structure

nous permettra de satisfaire à cette

demande. Nous avons mis au point

des mécanismes de coordination

pour faire en sorte que les activités

d'élaboration des politiques de régle-

mentation et d'interprétation des lois

et des règlements soient uniformes

dans tous les secteurs d'activité,

comme le préconise la nouvelle

législation sur les services financiers.

Comités de direction et de gestion

Le Comité de direction se compose

maintenant du surintendant et des

deux surintendants adjoints. Ses

membres se réunissent fréquemment,

habituellement deux fois par mois,

pour passer en revue tous les dossiers

importants soumis par les secteurs,

de manière à se tenir au courant des

faits nouveaux qui influent sur les

institutions assujetties à la réglementa-

tion et à prendre des décisions qui

seront appliquées uniformément dans

l'ensemble du Bureau. Le comité

étudie également les recommanda-

tions que lui soumet le Comité de

gestion et examine les nouvelles poli-

tiques et questions administratives

qui influent sur toutes les activités

du Bureau.

Le Comité de gestion composé

de tous les directeurs généraux et

directeurs du Bureau a été créé pour

favoriser le partage de l'information

et pour fournir des conseils au Comité

de direction à l'égard de questions

diverses. Ce comité tient des réunions

mensuelles; ses sous-comités étudient

l'élaboration de systèmes, la politique

du personnel et les programmes de

formation et de perfectionnement.

Elaboration de la méthodologie

Nous avons mis sur pied un groupe

chargé de la méthodologie qui relève

du surintendant adjoint, Assurances

et pensions, à des fins administra-

tives, et du Comité de direction par

l'entremise du Comité de gestion au

plan hiérarchique. Ce groupe est

dirigé par un directeur et se compose

d'employés des diverses divisions du

Bureau qui bénéficient de détache-

ments à moyen terme. Parmi les tâches

confiées au groupe, mentionnons

l'élaboration, l'examen et l'améliora-

tion de politiques et de méthodes

d'inspection, et l'évaluation de faits

nouveaux et de leur incidence sur la

méthodologie de l'inspection. Le

groupe a également pour tâche de

veiller à l'application d'une métho-

dologie d'inspection uniforme dans

l'ensemble du Bureau.

Le directeur de la méthodologie est

chargé de l'examen des programmes

du Bureau, y compris la coordination

et la surveillance de la vérification

interne.

Services de gestion

Les divisions qui constituent le

Secteur des services de gestion conti-

nuent d'exercer leur activité. Au plan

fonctionnel, les Services de gestion,

qui se composent de la Division du

personnel, de l'Administration et des

systèmes, de la Division des finances,

de la Division des communications et

des affaires publiques et des Services

juridiques, relèvent du surintendant.

À des fins administratives, les Services

juridiques et la Division du personnel,

de l'Administration et des systèmes

relèvent du surintendant adjoint,

Institutions de dépôt, tandis que la

Division des finances et la Division

des communications et des affaires

publiques relèvent du surintendant

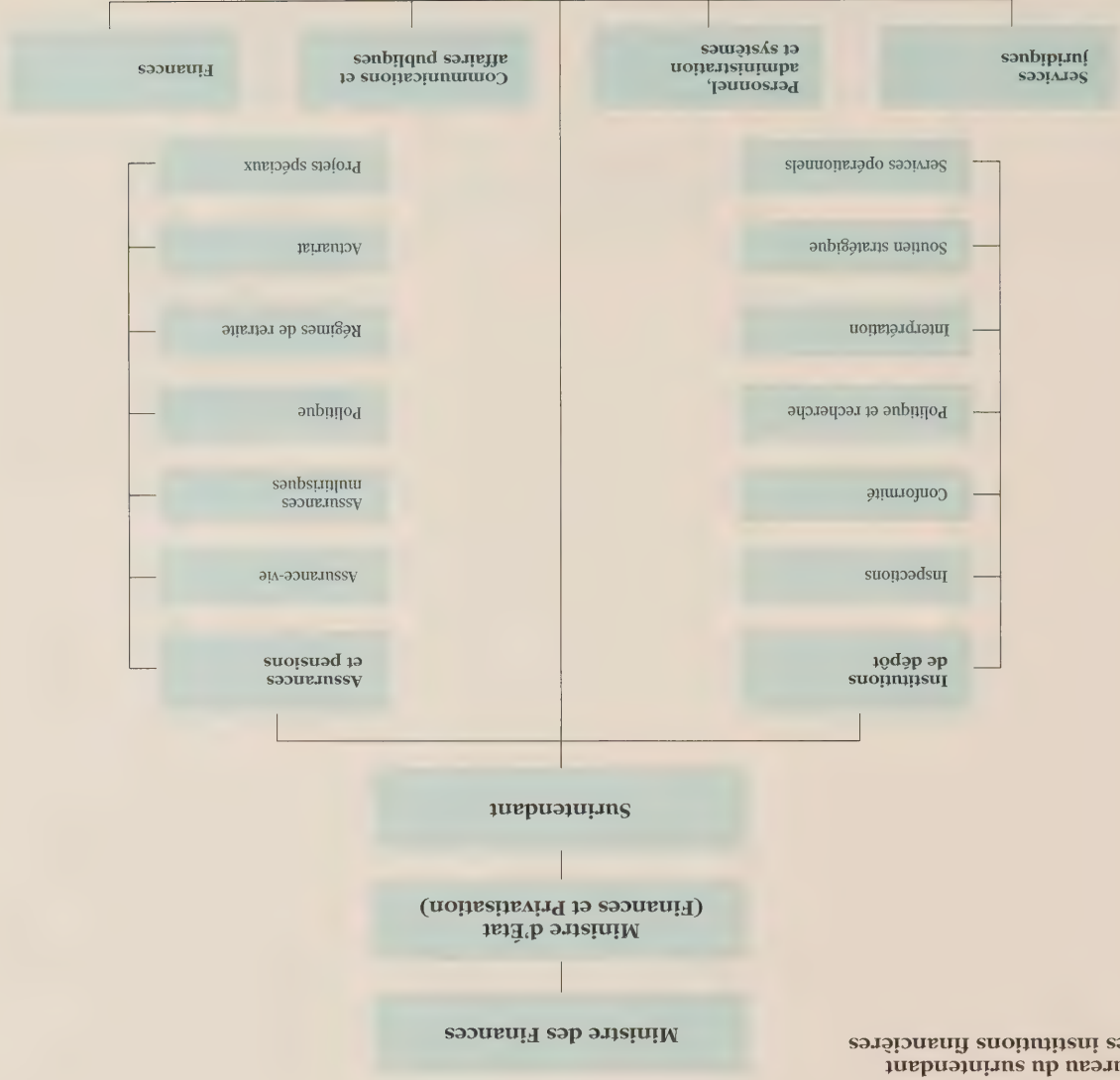
adjoint. Assurances et pensions.

Organisation et activités du Bureau

Bureau du surintendant des institutions financières

En 1991, nous avons revu la structure appliquée au cours des cinq dernières années. En raison de l'évolution de la nature de certains de nos travaux, de la promulgation de la nouvelle législation régissant les institutions financières et du départ de quelques cadres supérieurs principaux, nous avons décidé que le moment était

propice à une réorganisation du Bureau pour lui permettre de s'adapter aux questions qu'il sera appelé à examiner au cours des prochaines années.





La mission

La mission du Bureau du surintendant des institutions financières consiste à réglementer les institutions fédérales et les régimes de retraite relevant de la compétence du gouvernement fédéral afin de préserver la confiance du public dans le système financier canadien, en plus de fournir des conseils actuels à l'État. Voici les principaux objectifs qui sous-tendent la mission du Bureau :

- contrôler la solvabilité, les liquidités et la conformité des institutions financières et des régimes de retraite en regard des lois, des règlements et des lignes directrices du Bureau;
- suivre les événements et les tendances susceptibles d'influer sur les institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale;
- intervenir, au besoin, pour résoudre les problèmes de solvabilité, de liquidités et de conformité des institutions financières et des régimes de retraite;
- élaborer des politiques visant à instaurer un cadre de réglementation, les sur englobant la législation, les règlements et les lignes directrices;
- produire des rapports actuels de haute qualité et en temps opportun conformément aux exigences réglementaires et aux autres besoins du gouvernement.

Les déposants, les assurés et les participants des régimes de retraite sont la raison d'être de cette mission et des objectifs qui en découlent. La santé et la sécurité du système financier canadien reposent sur la confiance du public. Ceux qui confient leurs économies à nos institutions financières et à nos régimes de

retraite doivent être certains que le système les avantagera. Toutes nos activités visent à préserver la confiance du public et à contrer rapidement et efficacement toute menace à l'endroit de cette confiance.

Le Bureau accorde beaucoup d'importance à la solvabilité et aux liquidités des institutions et des régimes. Il recueille des données sur les activités des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale afin de soumettre des propositions stratégiques et de recommandations aux ministres, en plus de préciser et d'évaluer les avantages et les lacunes du système pour être en mesure de fournir des conseils avisés à l'État. En outre, le Bureau contrôle le degré de conformité des institutions aux lois, aux règlements et aux lignes directrices, et intervient au besoin pour préserver la confiance des déposants, des assurés et des participants des régimes de retraite.

Le rôle du Bureau du surintendant n'est pas de gérer les institutions, mais bien d'analyser le climat financier et d'élaborer des règles et des lignes directrices fondées sur les réalités commerciales et sur les politiques du gouvernement du Canada.

Nos programmes d'inspection sont axés sur la solvabilité, les liquidités et la conformité. Le Cadre d'inspection, de même que les principes, les méthodes et les critères qui en découlent, visent à maximiser l'utilisation efficace du personnel et des ressources lorsque cela s'impose. Les analyses du Bureau étudient en détail les déclarations et les autres documents que les institutions et les régimes de retraite fournissent au surintendant. L'examen minutieux des tendances et diverses autres données permet aux inspecteurs de planifier et d'exécuter les inspections sur place, de rédiger les rapports nécessaires et d'en assurer le suivi.

Le Bureau entretient d'étroits rapports avec les institutions financières et les régimes de retraite dont

il assure la surveillance. La surveillance efficace des institutions requiert une bonne connaissance de leurs activités, de leurs dirigeants et administrateurs et de la façon dont elles réagissent aux faits nouveaux et au changement. Les liens avec les vérificateurs, les actuels, les associations de l'industrie, les groupes professionnels et les autres organismes de surveillance et de réglementation favorisent l'enrichissement des connaissances du Bureau et améliorent sa capacité de surveiller les institutions avec efficacité et compétence.

Cinq ans après la création du Bureau, nous l'avons réorganisé et restructuring à la lumière des responsabilités et défis qu'ont engendrés la nouvelle législation et les changements rapides dans le système financier. Les chapitres suivants traitent de la nouvelle structure du Bureau du surintendant des institutions financières.

Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant

La santé et la sécurité du système financier canadien reposent sur la confiance du public. Ceux qui confient leurs économies à nos institutions financières et à nos régimes de retraite doivent être certains que le système les avantagera.

Le mandat

Le Bureau du surintendant des institutions financières a vu le jour en juillet 1987, lorsque le Parlement a promulgué une loi prévoyant la fusion du Département des assurances et du Bureau de l'inspecteur général des banques. La Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières prévoit l'élargissement des pouvoirs et des responsabilités en ce qui touche la surveillance des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale au Canada. La loi créant le Bureau fait de celui-ci le seul organisme de réglementation des institutions financières et les régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale pourraient être confrontés. Ainsi, le surintendant peut émettre des ordres lorsqu'il estime qu'une institution financière recourt à des pratiques douteuses, ou pour corriger un problème. La loi de 1987 prévoit la création d'un comité formé du surintendant des institutions financières, du gouverneur de la Banque du Canada, du sous-ministre des Finances et du président de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ce Comité de surveillance des institutions financières, que préside le surintendant, a pour but d'aider ses membres à échanger de façon confidentielle des renseignements sur toute question liée à la surveillance des institutions financières. Le Bureau est chargé de réglementer et de surveiller les banques, les sociétés d'assurances, les sociétés de

fiducie, de prêt et d'investissement et les associations coopératives de crédit qui détiennent une charte ou un permis émis par le gouvernement fédéral. Le Bureau surveille les régimes de retraite paratransés par les employeurs et assujettis à la réglementation fédérale et produit des rapports actuariels sur divers programmes de pensions du gouvernement. En qualité de mandataire de la Société d'assurance-dépôts du Canada ou en vertu d'ententes fédérales-provinciales, le Bureau assure également l'inspection de certaines institutions à charte provinciale. En plus d'assumer les tâches qui lui sont confiées par sa loi habilitante et d'exercer les pouvoirs qui en découlent, le Bureau du surintendant applique les lois et règlements relatifs aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale. En juin 1992, quatre nouvelles lois étaient promulguées, soit la Loi sur les banques, la Loi sur les sociétés d'assurances, la Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et la Loi sur les associations coopératives de crédit. Le Bureau met également en application la Loi sur les sociétés d'investissement, la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension, certaines dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, la Loi sur l'assurance du service civil et la Partie I de la Loi sur la taxe d'accise. Il exécute aussi certaines fonctions énoncées dans la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques.

18	Section de l'actuariat
18	Section de l'analyse et de l'administration des
19	valeurs mobilières
20	<i>Résultats d'exploitation des sociétés d'assurance-vie en 1991</i>
20	Revenu-primes net et provisions mathématiques
20	Ecart entre les fonds propres et l'excédent et le passif
20	Rationalisation de l'industrie
21	<i>Division des sociétés d'assurances multirisques</i>
21	Section de l'analyse
22	Section des inspections et des liquidations
22	Section de l'actuariat
23	<i>Résultats d'exploitation des sociétés d'assurances multirisques</i>
23	en 1991
23	Base de données sur les états financiers
23	Dépôt des rapports actuariels
24	<i>à cet égard</i>
24	<i>Surveillance des régimes de retraite et prestation de conseils</i>
24	Division des régimes de retraite
26	Prestation de conseils sur les régimes de retraite
27	<i>Actuariat</i>
27	Division des programmes d'assurance sociale
28	Division des services à l'État
28	Rapports récents
29	<i>Division des finances</i>
30	Demandes de renseignements et plaintes
30	<i>Communications et affaires publiques</i>
30	<i>Traitement des demandes de renseignements et des plaintes</i>
31	Plus de 10 000 lettres et appels
32	Les nouvelles lois traitent des plaintes
32	Les consommateurs ont des obligations
33	Les institutions ont également des obligations
33	Questionnaire relatif au traitement des plaintes
34	Les institutions appliquent leurs propres mécanismes
34	Certains éléments nous échappent

Table des matières	
iii	Lecture d'accompagnement
iv	Adresses du Bureau du surintendant
iv	Comité de direction
v	Message du surintendant
i	Le mandat, la mission et les objectifs du surintendant
3	Organisation et activités du Bureau
4	De quatre à deux secteurs
4	Services de gestion
4	Comités de direction et de gestion
4	Elaboration de la méthodologie
5	Secteur des institutions de dépôt
5	Surveillance des institutions de dépôt
7	Filiales de banques étrangères
8	Sociétés de fiducie et de prêt
9	Division des inspections
10	Division de la conformité
10	Division de la politique et de la recherche
12	Division de l'interprétation
12	Division du soutien stratégique
13	Division des services opérationnels
13	Personnel, administration et systèmes
13	Personnel
14	Administration
14	Sécurité et accès
14	Systèmes
14	Le point sur les institutions de dépôt
14	Réforme législative
15	Règlementation à l'échelle internationale
15	Processus d'harmonisation fédéral-provincial
16	Secteur des assurances et des pensions
16	Division de la politique
17	Division de l'assurance-vie
17	Secteur de l'analyse des documents des sociétés
18	Secteur de l'analyse des opérations
18	Secteur des inspections

et Bureau de l'inspecteur général des banques, a accepté une nomination au poste d'inspecteur général du Service canadien du renseignement de sécurité.

L'apport de Mme Menke et de MM. Macpherson et Hammond fut très important. Tous les représentants de l'industrie et les employés du Bureau qui les connaissent et qui ont travaillé avec eux regrettent de ne plus pouvoir compter sur leurs connaissances et compétences; le Bureau n'a malheureusement plus accès à leur remarquable mémoire de l'organisation.

Au départ de ces cadres supérieurs, nous avons modifié la structure organisationnelle du Bureau et avons réorganisé bon nombre de nos activités. Le présent rapport renferme plus de détails à ce sujet. Nous avons également décidé de conserver deux des trois postes de surintendant adjoint. Mme Suzanne Labarge est devenue surintendant adjoint, Institutions de dépôt. En mai 1992, le directeur général de la Division de l'assurance-vie, M. Don McIsaac, a accepté le poste de surintendant adjoint intérimaire, Assurances et pensions.

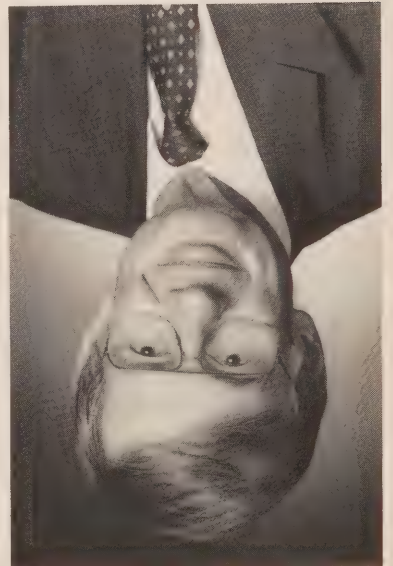
À mon avis, si ces changements ne nous ont pas empêchés de travailler de façon productive et efficace en vue de remplir notre mandat et de relever les défis auxquels nous sommes confrontés, c'est grâce aux réalisations du Bureau, à la compétence de ses employés et à l'esprit d'avant-garde de ceux qui nous ont quittés pour exercer de nouvelles fonctions.

Nous déployons tous les efforts possibles pour garantir la sécurité de nos institutions. Grâce à nos travaux, je suis persuadé que le système financier canadien possède la force et la capacité nécessaires pour régler lui-même ses problèmes. Nous continuerons d'exiger le respect de règles saines en matière de suffisance des fonds propres et de veiller à ce que les normes et pratiques comptables et actuariales soient assez conservatrices pour nous permettre de bien mesurer le revenu et les fonds propres. Encore cette année, nous ferons en sorte que les dirigeants, les membres de conseils d'administration, les vérificateurs et, le cas échéant, les organismes de réglementation provinciaux et étrangers soient mis au courant des conclusions de nos inspections et qu'ils sachent que les intéressés ont pris des mesures pour se conformer à nos recommandations et à nos exigences. Enfin, nous continuerons de surveiller les changements qui s'opéreront au sein des milieux d'affaires et dans le secteur financier, tant au pays qu'à l'étranger, pour déceler les nouveaux risques ou dangers qui menacent la stabilité du système et pour préciser les mesures nécessaires pour minimiser les risques.

En 1988, j'ai déclaré que j'étais «convaincu que l'efficacité du régime au cours des prochaines années reposera sur une forte dépendance à l'égard de l'autonomie administrative et sur un solide mécanisme de surveillance gouvernementale conçu pour détecter les problèmes avant qu'ils ne deviennent critiques ou n'entraînent des échecs. La faillite d'une institution financière ou d'un régime de retraite engendrerait d'énormes complications pour les personnes visées; il ne faut donc ménager aucun effort pour éviter une telle situation»

J'étais convaincu en 1988 et je le suis encore en 1992. Je demeure persuadé que tous les travaux que nous exécutons visent la sécurité et la stabilité du système financier canadien.

Message du surintendant



Le Bureau oeuvre maintenant depuis cinq ans. Dans le premier rapport annuel, en 1988, j'affirmais qu'il «est fort peu probable que le rythme du changement au sein du secteur des services financiers ralentira au cours des prochaines années» et j'ajoutais que «le changement touche à la fois les institutions financières et notre méthode de fonctionnement». Ces déclarations ne peuvent guère être qualifiées de prophétiques, mais il ne fait aucun doute qu'elles étaient vraies en 1988 et qu'elles le

sont encore et davantage aujourd'hui.

Au cours de l'année écoulée, le Bureau a connu de nombreux

changements, tant internes qu'externes.

Les institutions financières canadiennes sont encore confrontées aux tensions de la très vive concurrence qui s'exerce sur le marché, au recul soutenu et important du marché immobilier, au pays et à l'étranger, et à d'autres problèmes liés au chômage et au ralentissement de l'économie. Les institutions doivent faire face à d'implacables pressions financières. Les changements technologiques, le recours de plus en plus marqué à toute une gamme de produits dérivés et de nouveaux produits financiers, et la naissance de nouvelles formes de concurrence modifient le système, au Canada et à l'étranger. Nous continuons d'intensifier nos activités de réglementation et de surveillance.

La nouvelle législation promulguée le 1^{er} juin 1992 constitue un autre changement important qui a influé sur nos activités et sur celles des institutions financières dont nous assurons la surveillance. Nous avons pu compter sur la collaboration de nombreux intervenants pour procéder à la réforme de la législation sur les services financiers. Le nouveau régime est maintenant opérationnel. Il est évidemment trop tôt pour mesurer tous les effets de la nouvelle version de la *Loi sur les banques*, de la *Loi sur les sociétés de fiducie et de prêt*, de la *Loi sur les sociétés d'assurances* et de la *Loi sur les associations coopératives de crédit*. Mais il s'agit indubitablement d'une importante législation qui touchera tous ceux qui font affaire avec les institutions financières fédérales canadiennes. Les conséquences de cette législation sur le système et les travaux du Bureau seront très grandes.

Nous adaptons actuellement nos méthodes de surveillance pour y intégrer les pouvoirs et obligations supplémentaires prévus par la nouvelle législation. Nous avons accru notre capacité de traitement des demandes d'autorisations réglementaires, de décisions et d'interprétations. De plus, nous poursuivons nos travaux à l'égard des règlements et des lignes directrices afin de poser des jalons et de fournir une orientation en ces temps nouveaux.

Au plan interne, d'importants changements ont marqué le dernier exercice. En décembre 1991, à l'issue d'une carrière remarquable dans plusieurs ministères, le surintendant adjoint, Institutions de dépôt, M. Don Macpherson, a annoncé qu'il prendrait sa retraite en mai 1992, mois au cours duquel le surintendant adjoint, Assurances et pensions, M. Bob Hammond, a quitté le Bureau pour accéder au poste de directeur général de l'Association canadienne des paiements, après une brillante carrière de 29 ans auprès du Département des assurances et du Bureau. Pour sa part, Mme Ursula Menke, qui occupait depuis deux ans le poste de conseillère principale du surintendant - Affaires générales et qui a déjà été l'avocate principale du Bureau et des anciens Département des assurances

Adresses du Bureau du surintendant

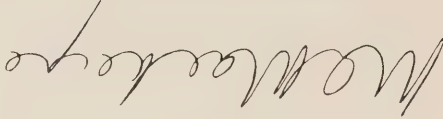
<i>À Ottawa</i>	255, rue Albert Ottawa, Canada K1A 0H2 (613) 990-7788 (Télécopieur : 613-952-8219)
	Plaintes et demandes de renseignements au sujet des institutions financières assujetties à la réglementation fédérale (613) 990-7788 (613) 990-7890 (613) 990-7847 (613) 990-6011 (613) 990-7849 (Télécopieur : 613-990-5591)
<i>À Toronto</i>	1, rue Front ouest Toronto (Ontario) M5W 1A3 (416) 973-9280 (Télécopieur : 416-973-7021)
<i>À Vancouver</i>	800, rue Burrard, pièce 940 Vancouver (Colombie-Britannique) V6Z 2G7 (604) 666-5335 (Télécopieur : 604-666-6717)
<i>À Winnipeg</i>	Lakeview Square One Case postale 52 155, rue Carlton, pièce 307 Winnipeg (Manitoba) R3C 3H8 (204) 983-4140 (Télécopieur : 204-983-7423)

BUREAU DU SURINTENDANT
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES
Comité de direction

Surintendant
Surintendant adjoint intermédiaire,
Assurances et pensions
Surintendant adjoint,
Institutions de dépôt
Michael A. Mackenzie
Donald A. McIsaac
Suzanne Laberge

Ottawa, octobre 1992

Michael A. Mackenzie



Le surintendant,

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Ce rapport, qui englobe la période comprise entre septembre 1991 et août 1992, renferme des renseignements qui, je l'espère, vous seront utiles, ainsi qu'à tous les députés et sénateurs, au public en général de même qu'aux institutions financières et aux régimes de retraite assujettis à la réglementation fédérale.

En vertu de l'article 25 de la *Loi sur les institutions financières et modifiant le système d'assurance-dépôts*, je suis heureux de vous présenter le rapport annuel du Bureau pour 1992.

Monsieur le Ministre,

À l'honorable ministre des Finances



N° de catalogue IN-1992

ISBN 0-662-56236-4

Design : Expression Communications

Imprimé : MOM Printing

Pour obtenir des exemplaires supplémentaires,

prête de communiquer avec la directrice, Communications et affaires publiques.



Bureau du surintendant
des institutions financières

Rapport annuel

1992

Canada

Canada

1992

Rapport annuel

Bureau du surintendant
des institutions financières



1992/93

OCT 6 1993

